UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT

LES

POUVOIRS DU MAIRE

EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE

De 1789 à 1902

LEUR NATURE — LEUR ÉTENDUE — LEUR SANCTION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

FERDINAND BEC

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

Personnel

MM. BRY, doyen, professeur de Droit Romain, chargé du Cours de Législation Industrielle.

JOURDAN, professeur de Droit Civil, chargé du Cours d'Histoire du Droit Privé (Doctorat).

BOUVIER-BANGILLON, professeur de Droit Commercial, chargé du Cours de Droit Maritime.

VERMOND, professeur de Droit Romain.

MOREAU, professeur de Droit Administratif, chargé du Cours de Droit Administratif approfondi (Doctorat) et de Législation Financière.

AUDINET, professeur de Droit International public et privé, chargé du Cours de Droit International public (Doctorat).

CÉZAR-BRU, professeur de Droit Civil, chargé du Cours de Droit Civil approfondi (Doctorat).

BABLED, professeur d'Économie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques (Doctorat).

BONNECARRÈRE, professeur de Législation Criminelle, chargé du Cours d'Enregistrement et Notariat.

DELPECH, agrégé, chargé des Cours de Droit Public et de Droit Constitutionnel.

RIPERT, agrégé, chargé du Cours de Droit Civil.

PERROUD, agrégé, chargé des Cours de Procédure Civile et d'Histoire du Droit (Licence).

RAYNAUD, agrégé, chargé des Cours d'Économie Politique (Licence et Doctorat) et d'Histoire du Droit Public (Doctorat).

JOUGLA, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT

LES

POUVOIRS DU MAIRE

EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE

De 1789 à 1902

LEUR NATURE — LEUR ÉTENDUE — LEUR SANCTION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ACAD. LOGIBAT BIBL.

PAR

FERDINAND BEC

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1907

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549817_0016

INTRODUCTION

La santé, qu'on se contente souvent de définir en l'opposant à la maladie, est l'état de l'organisme qui accomplit normalement ses diverses fonctions.

Elle est, suivant les dictons populaires, le premier de tous les biens, la plus précieuse de toutes les richesses, la condition essentielle du bonheur ; « elle représente à la fois le bien-être corporel et les plus pures jouissances de l'esprit ».

La santé est aussi un fait social d'une importance capitale. Il n'est pas indifférent à la société que prises isolément les individualités dont elle est la somme, soient robustes et bien portantes : « Une race saine et vigoureuse, a dit le professeur Gubler, c'est la richesse et la prospérité, la puissance matérielle et morale tout ensemble ».

Les découvertes scientifiques sur la contagion ont accru cet intérêt. Un mal individuel peut s'étendre sur le territoire, engendrer une épidémie et causer à la population d'énormes ravages. La vie de tous peut dépendre de la maladie d'un seul, la santé publique est intimement liée à la santé d'un particulier.

Protéger la santé publique, c'est donc pour un Etat

augmenter à la fois la force morale et physique des individus, partant de la nation ; c'est conserver, accroître peut-être le chiffre de la population en diminuant le nombre des décès, en augmentant celui des naissances.

La question est pleine d'actualité à notre époque où le sort, les conditions d'existence et de travail des classes ouvrières préoccupent tous les esprits, à un moment où les nations luttent pour maintenir ou conquérir une place prépondérante dans la politique mondiale.

Elle est plus particulièrement intéressante pour notre pays qui voit autour de lui croître dans des proportions formidables, le nombre des sujets des peuples voisins, alors que sa population reste stationnaire, diminue peut-être.

Le problème de la santé a longtemps relevé de la médecine seule. On se préocupait seulement de guérir, c'est-à-dire d'éliminer d'un organisme malade, l'agent morbide ; on a dû convenir dans bien des cas de l'impuissance de la méthode curative.

La notion qu'exprimait la formule « mieux vaut prévenir que guérir » s'est peu à peu définie et précisée. L'expérience a permis de constater que le même mal produisait des effets différents suivant la résistance opposée par les sujets ; que les maisons saines et les pays salubres étaient moins souvent visités et en tout cas moins éprouvés par les épidémies. La science a enfin expliqué ce phénomène : la maladie est le résultat de la rencontre d'un germe morbide et d'un organisme prédis-

posé ; l'épidémie provient de la présence d'un individu atteint dans un milieu social, favorable au développement du mal dont il souffre.

Chaque individu pour protéger sa propre santé, doit empêcher le contact de ces deux éléments : vivre dans les conditions les plus favorables et fuir les causes de contagion ; c'est là précisément le but de l'hygiène privée, qu'on a définie « la direction, la conduite et le gouvernement de la santé du corps.

L'hygiène publique a de son côté pour objet de prescrire les mesures nécessaires pour le maintien et la conservation de la santé publique, l'assainissement du pays par une distribution généreuse des éléments indispensables à la vie : bon air, bonne lumière, bon sol, bonne eau, la défense contre l'invasion des maladies exotiques et le développement des maladies autochtones, la destruction des germes contagieux.

Quels sont les procédés de l'art de l'hygiène publique ? Quels sont les moyens propres à réaliser la fin qu'elle s'est assignée ?

L'initiative privée livrée à ses propres ressources, ne suffirait-elle pas ? L'intervention des pouvoirs publics est-elle nécessaire et légitime ?

Quelle sera la nature, quelle sera la mesure de cette intervention ?

Par quels organes administratifs se produira-t-elle ?

L'étude de ce droit d'intervention trouve sa place dans la première partie de cet essai ; elle nous permettra

d'arriver à cette triple conclusion : L'intervention des pouvoirs publics est nécessaire et légitime,

L'hygiène publique est une fonction municipale qui relève des pouvoirs de police locale,

Le maire doit être le principal agent de la santé publique.

La deuxième partie examinera l'application qui a été faite de ce principe par la législation française, depuis la Révolution jusqu'à la veille de la loi du 15 février 1902 sur « la protection de la santé publique ».

Les lois du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790 énoncent la règle : la police sanitaire toute entière, sur tout le territoire, est une fonction propre du pouvoir municipal qui l'exerce sans contrôle supérieur, sans conseil local.

Une succession de lois apportent à cette règle des dérogations nombreuses et importantes :

Les unes restreignent l'attribution générale faite au maire, dépouillent le pouvoir municipal au profit de l'autorité supérieure, créent certaines fonctions pour les confier à des corps spéciaux (telles sont les lois du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais et les travaux de salubrité ; le décret du 10 octobre 1810 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes ; la loi du 3 mars 1822 sur les épidémies ; la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres).

Les autres limitent la compétence territoriale du pouvoir municipal et enlèvent aux maires de certaines villes

la police sanitaire pour l'attribuer, soit à des fonctionnaires spéciaux (telles le décret du 12 messidor an VII, créant le préfet de police à Paris, la loi du 28 pluviôse an VIII, instituant les commissaires généraux de police), soit aux préfets de département.

D'autres se préoccupent de placer auprès des maires des conseils techniques chargés de provoquer et de guider leur action (tels les arrêtés du 18 décembre 1848 et du 5 janvier 1849, créant les conseils d'hygiène et de salubrité).

Il en est enfin qui détruisent ou au moins diminuent l'indépendance trop complète des maires, établissent un contrôle efficace du pouvoir central sur l'administration municipale et donnent à cette tutelle une sanction : la possibilité pour le préfet de se substituer au magistrat communal oublieux de ses fonctions sanitaires (telles sont notamment la loi du 18 juillet 1837 et celle du 5 avril 1884).

A un autre point de vue les lois que nous rencontrerons sont de deux sortes : les unes sont des lois générales, politiques ou administratives qui organisent le pouvoir municipal et intéressent l'exercice des attributions sanitaires ; les autres sont des lois spéciales, ayant pour objet la santé publique, créant des fonctions qu'elles confient à des agents existant déjà ou à des corps créés à cette fin.

Nous signalerons les précédents des premières qui ne nous appartiennent que par un côté ; nous analyserons

plus complètement les circonstances sociales et les découvertes scientifiques qui ont paru imposer les secondes.

Nous rechercherons aussi les résultats produits par chacune de ces lois, l'usage fait par les maires des pouvoirs que leur conféraient ou que leur laissaient ces divers textes, l'interprétation donnée à la législation soit par l'administration supérieure, soit par la jurisprudence.

L'étude des antécédents et des effets démontrera que ces diverses lois se rattachent toutes, chacune étant destinée à corriger ou à compléter les précédentes. C'est ainsi que l'incurie ou l'inexpérience des maires, l'inaction du pouvoir central, les exigences de la jurisprudence dans l'application de la loi de 1884, expliquent dans une large mesure la réforme de la loi du 15 février 1902.

L'examen du rôle fait au maire par la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, constitue l'objet de la troisième partie.

L'obligation pour le magistrat municipal de veiller à la salubrité publique, est confirmée et renforcée. Le préfet peut et doit se substituer au maire négligent.

La garantie contre l'ignorance ou les abus d'autorité du pouvoir municipal résulte de la nécessité d'avis préalables du conseil municipal ou des assemblées techniques.

L'efficacité des prescriptions sanitaires est assurée par un ensemble de sanctions pénales et civiles rigoureuses. La loi de 1902 a voulu que le maire, agent de la santé

publique dans la commune, fut fort en même temps que diligent, prudent et éclairé.

Le législateur de 1902 a-t-il pleinement atteint son but ? La loi pour la protection de la santé publique est-elle suffisante ? Peut-on la considérer comme définitive ?

L'étude des résultats obtenus, des difficultés pendantes et des effets qu'on peut justement attendre de l'application sage mais complète de la loi, constituera la dernière partie, la conclusion de ce modeste travail.

PREMIÈRE PARTIE

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE D'HYGIÈNE

CHAPITRE PREMIER

L'INSUFFISANCE DE L'INITIATIVE PRIVÉE

L'hygiène publique est l'application aux collectivités des préceptes de l'hygiène privée. Une solidarité étroite lie les hommes au point de vue sanitaire. En sauvegardant leur propre existence et en évitant les contagions dangereuses, chacun protège du même coup le milieu dans lequel il vit du mal qu'il pourrait, à son tour, lui transmettre. En veillant à la salubrité de son habitation il empêche qu'elle ne devienne, pour sa famille et pour sa cité, le foyer d'un mal vite répandu.

Il semble, dès lors, que, pour obtenir une hygiène publique meilleure, il suffira de laisser se généraliser et se développer l'hygiène privée dont le peuple appréciera les bienfaits.

Cette solution serait excellente si elle n'était malheureusement inefficace ou du moins peu susceptible de

produire avant longtemps des effets dont l'urgence s'impose.

L'extension de l'hygiène privée se heurte à l'ignorance, à l'apathie des masses, l'hygiène publique spécialement à leur égoisme.

Le premier de ces obstacles tend à diminuer de gravité avec la vulgarisation des données de la science. Dans tous les degrés de l'enseignement on fait une place à l'hygiène. Par les publications, les affiches, les conférences, on répand dans tous les milieux sociaux les principes enseignés à l'école. Le peuple connaît ainsi la règle à laquelle il doit soumettre sa propre vie, pour la conserver et la développer.

L'appliquera-t-il ? C'est là que son apathie va se révéler pour constituer une difficulté plus grave que la première. « *Video bona proboque, deteriora sequor* », pourrait dire plus d'un qui n'ignore aucune des prescriptions de l'hygiène, qui en reconnaît le mérite et qui, pourtant, recule devant l'effort à faire pour triompher de l'habitude prise et suit les anciens errements.

L'ignorance et l'apathie des masses nous permettront d'expliquer bientôt les tâtonnements apportés par les maires dans l'exercice de leurs attributions sanitaires. L'élu avait à compter avec l'état d'esprit de ses électeurs qui auraient mal accueilli une réglementation dont ils n'auraient pas compris la portée ou qui lui auraient gardé rancune de réformes contrariant leurs vieilles routines.

Parfois pourtant l'individu consent à faire l'effort que tant d'autres déclinent, et à rompre avec des pratiques qu'il sait dangereuses ; mais il mesure cet effort au bénéfice personnel et immédiat qu'il peut en retirer. Il se soucie peu en général que ses concitoyens profitent des dépenses qu'il expose et de la contrainte qu'il s'impose. C'est le propriétaire qui effectue dans son logement particulier les installations destinées à en faire l'habitation hygiénique par excellence et qui refuse, à ses locataires ou à ses ouvriers, les réparations indispensables pour rendre la maison ou l'atelier moins insalubres.

La propreté de sa maison est jalousement assurée, mais il vicie sans scrupules l'atmosphère et souille la rue des poussières et des déchets qu'il jette au dehors. Quant à l'égoisme du malade, il est bien connu. Celui-là seul qui est bien portant, observe avec soin les recommandations affichées sur les murs de ne pas cracher sur le sol ; le malade n'en a cure ; s'il trouve souvent son excuse dans sa propre situation, sa famille et son entourage sont bien autrement coupables de ne rien faire pour parer à un danger qui menace tout un milieu et dont ils seront peut-être les premières victimes.

L'application généralisée des règles de l'hygiène privée, fut-elle susceptible de produire une amélioration de la santé publique, est donc un procédé imparfait de l'hygiène publique en l'état des sentiments et des tendances actuelles.

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

Les intérêts nationaux, la conservation et la vigueur de la race, la prospérité du pays sont en cause. Les forces individuelles sont incapables de les sauvegarder ; elles tendent plutôt à les compromettre. L'Etat, défenseur suprême des intérêts collectifs, ne doit-il pas intervenir ? Son intervention paraît nécessaire ; est-elle légitime ?

L'action de l'Etat, en matière d'hygiène publique, a été très discutée par les diverses écoles qui ont envisagé le problème plus général des rapports de l'Etat avec l'individu : l'école individualiste, l'école socialiste, l'école libérale ou relectique.

Les divergences n'existent pas d'ailleurs sur le principe de cette intervention, mais seulement sur sa nature et sur son caractère. Fait digne de remarque, l'école individualiste, convenant de la faillite de l'initiative individuelle abandonnée à ses propres ressources, reconnaît elle-même la nécessité de l'action de l'Etat ; un de ses membres, M. Dunoyer, écrit dans son ouvrage de

La liberté du travail : « La société ne peut permettre à personne de compromettre par son imprudence la santé ou la vie de qui que ce soit ».

Pour cette dernière école, l'intervention de l'Etat a, pour raison d'être, la protection de la vie individuelle menacée ; elle a pour fin le rétablissement de cette harmonie des forces privées et des intérêts bien compris des hommes, qui est apte à créer par surcroît le bien-être de la collectivité.

Pour l'école socialiste, l'hygiène publique est une fonction essentielle de l'Etat, qui a le droit et le devoir d'assurer sa propre conservation et son développement en prévenant et en supprimant les causes qui pourraient les compromettre. L'Etat est juge des mesures nécessaires pour procurer à la société, et par là même à chacun de ses membres, la plus grande part de bonheur, et l'un des éléments du bonheur, c'est précisément la santé.

L'école libérale ne sacrifie pas plus l'individu à l'Etat que l'Etat à l'individu. L'Etat est la réunion organisée d'un certain nombre d'êtres ; ses droits et ses intérêts sont la somme des droits et des intérêts particuliers. Son rôle consiste dans la protection de la vie et de la liberté. Son intervention sera justifiée toutes les fois que l'une ou l'autre sera en danger et il exercera au nom des individus menacés le droit de légitime défense.

Son armée, sa police et ses lois garantissent le maintien de la liberté contre toute atteinte venant de l'étran-

ger ou du territoire ; son intervention en matière sanitaire a pour but la sauvegarde de la santé et de la vie.

L'école libérale va plus loin, et c'est ici que sa conception diffère de la doctrine individualiste. La fonction de l'Etat ne se limite pas à la seule défense de l'existence individuelle, elle comprend même sa préservation contre les manifestations morbides possibles ; elle embrasse encore les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de la vie.

Les individus sont négligents et apathiques dans l'observation des règles de l'hygiène ; l'Etat doit combattre leur indolence, forcer au besoin leur mauvais vouloir ; bien plus, favoriser leur initiative, créer dans la nation un état sanitaire satisfaisant. En cette matière encore le rôle des pouvoirs publics n'est pas seulement une mission de défense, mais de progrès ; il ne consiste pas seulement à protéger le libre exercice des facultés individuelles, il faut qu'il assure leur développement. Comme l'a dit Fouillée : « la conservation de tous et le progrès de tous, tel est l'objet du pacte social et par conséquent le but de l'Etat ».

L'intervention de l'Etat est nécessaire, elle est légitime ; ne doit-elle pas être limitée ?

L'Etat peut-il s'attacher à réaliser le plus promptement et le plus complètement possible son œuvre sanitaire, sans connaître d'autres règles que les données de la science et les prescriptions de l'hygiène ?

L'école libérale impose à l'action de l'Etat une mesure

qui tient dans le respect des droits individuels dont il est précisément le défenseur.

Cette même liberté individuelle qu'il doit protéger et garantir contre les atteintes injustes d'autrui, il a le devoir de la respecter à son tour. Il ne doit en contrarier l'usage que dans les cas où il est établi que la liberté et la vie d'autrui sont menacées. Il doit tenir compte des droits acquis qu'il se gardera de léser par une répression trop sévère, des mœurs et des habitudes sociales qu'il évitera de troubler profondément par une réglementation vexatoire.

Aux mesures de rigueur découlant de son droit de contrainte, il préférera la force de la persuasion et ce ne sera pas pour lui la moindre façon de manifester son respect de cette liberté individuelle que de développer l'initiative privée et de diriger, non plus en les commandant mais en les inspirant, les forces sociales dans la voie du progrès, que d'obtenir enfin des citoyens l'observation spontanée et volontaire des règles de l'hygiène.

Ainsi on a pu dire que l'action de l'Etat en matière d'hygiène publique est essentiellement auxiliaire, subsidiaire et supplétive. Elle ne s'exerce que pour soutenir l'initiative individuelle là où elle existe, l'aider là où elle est impuissante, la substituer là où elle fait défaut.

L'Etat doit donc avant tout expérimenter l'efficacité de son action auxiliaire. Ce mode plus respectueux de la liberté privée est par là même plus susceptible d'opérer une réforme durable ; il est aussi moins coûteux. Ses

procédés consistent dans les mesures propres à répandre et à divulguer les règles de l'hygiène, à en récompenser l'application, à favoriser l'institution et le fonctionnement des sociétés ayant un but sanitaire : enseignements, cours, conférences, congrès d'une part ; exemptions ou modérations d'impôts d'autre part; enfin primes, subventions et allocations. La législation du 30 novembre 1894 sur les habitations ouvrières, est un essai caractéristique de l'intervention de l'Etat comme soutien et protecteur de l'initiative individuelle.

Cette initiative fait souvent totalement défaut, d'autres fois elle ne répond que faiblement aux appels et aux encouragements des pouvoirs publics ; l'Etat peut alors à bon droit recourir aux moyens de contrainte dont il dispose.

En vertu de son droit de contrainte, il punit les atteintes portées à la vie et à la liberté des citoyens ; il met à la disposition des parties lésées ses tribunaux, où elles pourront poursuivre la réparation du préjudice dont elles ont souffert. C'est l'action répressive à laquelle l'Etat substitue souvent l'action préventive et réglementaire.

En matière d'hygiène il est parfois difficile d'enrayer un mal déjà né, de réparer le dommage causé ; la santé et la vie sont des biens dont on ne peut arbitrer pécuniairement la valeur et dont des dommages-intérêts ne compensent pas la perte. Il faut prévenir le mal pour n'avoir pas à le guérir.

Pour prévenir, l'Etat a cru longtemps qu'il lui suffisait

de fermer ses frontières aux maladies du dehors, d'empêcher l'introduction sur son territoire de sujets ou de marchandises, provenant de pays contaminés. L'organisation sanitaire se réduit alors à un véritable prohibitionnisme. L'Etat s'isole égoïstement ou il croit s'isoler.

A ce prohibitionnisme aveugle et absolu succède, au quinzième et au seizième siècle, un protectionnisme caractérisé par l'établissement des quarantaines et des lazarets, où les voyageurs arrivant des pays pestiférés faisaient un stage avant d'être admis sur le territoire national.

L'expérience a démontré le peu d'efficacité de ces mesures, les pays les mieux protégés ont été les plus éprouvés par les épidémies. Au début du siècle dernier, le choléra a pénétré de Russie en Prusse malgré tous les cordons sanitaires et y a causé beaucoup plus de ravages que dans son pays d'origine. Il est impossible à un Etat de s'isoler complètement de ses voisins et, au point de vue sanitaire, les nations, comme les individus, sont étroitement solidaires.

En même temps que les Etats s'efforcent d'empêcher l'importation des germes morbides venus du dehors, ils prennent à l'intérieur des mesures rigoureuses pour empêcher le développement des maladies autochtones. On isole les malades, on les parque dans les hôpitaux, on met sous séquestre les quartiers contaminés. De nos jours encore, dans un pays considéré comme très res-

pecfueux de la liberté individuelle, les Etats-Unis, les pouvoirs publics imposent à certains malades le séjour dans des établissements spéciaux. Les varioleux notamment doivent être transportés dans des hôpitaux et l'entourage du malade, en contrevenant à cette règle, s'exposerait à une répression pénale et à des réparations civiles vis-à-vis des tiers.

La découverte de la vaccine et des sérums susceptibles d'immuniser l'organisme contre les causes de contagion, ont donné au rôle de l'Etat un caractère plus préventif encore. En pleine santé, les individus doivent songer à se prémunir contre les épidémies possibles ; l'Etat les y engage et, au besoin, les y contraint. Il assure la gratuité de la vaccination, il en impose l'obligation ; bien plus, il fait procéder lui-même dans ses écoles, ses casernes et ses établissements à l'inoculation du sérum et il exige de tous ceux qui sollicitent certains emplois, un certificat de vaccine.

Le jour encore lointain où l'Etat, grâce à de nouvelles découvertes de la science, pourra mettre à la disposition de ses médecins officiels, des sérums pour toutes les maladies, le problème de la santé publique sera résolu. L'Etat disposera la santé comme il répand l'instruction. Nous n'en sommes point encore là !

L'action préventive de l'Etat, tendant à garantir la collectivité du contact des causes étrangères ou autochtones du mal, n'est donc pas entièrement efficace. L'ex-

périence permet d'affirmer cette conclusion et de la faire suivre immédiatement de cette autre.

La maladie, avons-nous dit, est le résultat de la rencontre d'un germe morbide et d'un organisme prédisposé, l'épidémie provient de la présence d'un individu atteint dans un milieu propice à la contagion. Le but de l'Etat, de l'hygiène publique, est d'empêcher le contact de ces éléments ; il est impossible de fermer au microbe l'accès du territoire, il faut du moins tâcher de limiter son développement en assainissant le milieu, territoire et population.

L'action préventive de l'Etat doit donc tendre à généraliser l'application des règles de l'hygiène et à l'imposer au besoin, en transformant les données de la science en prescriptions législatives et réglementaires.

La réglementation de l'hygiène publique apparaît, depuis longtemps, comme le seul mode d'action efficace de l'Etat en matière sanitaire. C'est celui qui présente pour la liberté individuelle, le maximum de garanties, contre les surprises ou l'arbitraire d'une interprétation fantaisiste ou d'une répression injuste.

Cette réglementation, pour être parfaite, devra s'inspirer des notions de la science, des besoins spéciaux et aussi des mœurs et des idées des populations qui l'appliqueront.

L'Etat ne se bornera pas à inscrire dans son Code et à sanctionner par des pénalités, les prescriptions de la science. Les règles de l'hygiène feraient souvent des

textes de lois détestables et les hygiénistes, de bien mauvais législateurs. Comme l'a dit M. Leroy-Beaulieu : « Une nation qui serait livrée comme une matière d'expériences à une académie médicale, souffrirait, à coup sûr, dans sa liberté et peut-être ne gagnerait-elle pas une compensation suffisante en santé et en longévité. »

A côté des représentants de la science, il faut admettre la présence d'autorités sages et avisées, chargées moins de transcrire et d'exécuter que de contrôler, avec la plus grande prudence, les conclusions des hygiénistes, en s'inspirant du bien général et de l'ordre public.

Les mêmes préoccupations, auxquelles se joignent, d'ailleurs, des raisons d'ordre financier, ont détourné le législateur de la tendance qu'il pouvait avoir de créer pour exercer la fonction sanitaire, un organe absolument distinct, une administration spéciale. Le fonctionnarisme est un mal du siècle qu'on a bien souvent dénoncé, il coûte cher et tue l'initiative individuelle dans des matières où il faut la développer.

CHAPITRE III

L'HYGIÈNE PUBLIQUE EST UNE FONCTION MUNICIPALE

La réglementation de l'hygiène publique se rattache à la mission de l'Etat, qui est d'assurer l'ordre et la sécurité du pays ; c'est une des formes de son droit de police du territoire. Il est logique d'en confier le soin à l'administration générale, ou plutôt de rechercher parmi les autorités administratives existantes, celle qui est la plus apte à exercer cette attribution.

Le pouvoir central disposant de moyens d'information puissants et de sanctions énergiques, pourrait donner à cette réglementation, une autorité et une force exceptionnelles. On limite pourtant beaucoup son rôle et son action dans une matière où il faut autant de prudence que de vigueur.

L'intervention de l'Etat, ce mot continuant à être pris dans son sens le plus général, a pour mesure, d'une part, la santé publique à sauvegarder et, d'autre part, les intérêts généraux de l'ordre et de la tranquillité du territoire à ménager. Ces deux éléments varient d'une région à une autre dans la même nation, d'une année à l'autre dans le même pays.

La matière est donc peu susceptible d'une réglementation générale et définitive ; le pouvoir central, trop éloigné des masses, est mal placé pour en observer et pour en suivre les fluctuations ; son action manquerait souvent de mesure et d'à-propos.

Le soin de réglementer l'hygiène publique ne sera donc pas confié aux autorités les plus élevées de l'ordre administratif. Ce n'est pas dans un texte de loi, dans un décret présidentiel, dans l'arrêté d'un ministre ni même d'un préfet, que les prescriptions des hygiénistes auront, de façon générale du moins, leur manifestation.

La fonction sanitaire sera attribuée aux pouvoirs locaux ; nés des populations et choisis par elles, ils connaissent tous ses besoins. La réglementation qu'ils établiront s'appliquera à une fraction du territoire dont les habitants ont des intérêts communs, elle se modifiera sans effort et sans secousses, en même temps que ces besoins et ces intérêts.

Cette nécessité s'était déjà imposée au premier peuple qui s'était préoccupé des questions d'hygiène, aux Romains.

A l'exiguité de son territoire, à la faiblesse numérique de sa population, cette nation voulut de bonne heure suppléer par la force et la vigueur de ses soldats. Les Romains, pour augmenter la résistance physique de chacun d'eux et diminuer le nombre des non-valeurs, comptèrent avec raison sur les effets d'une hygiène publique rigoureuse, et c'est à leurs magistrats locaux, qu'ils en

confièrent le soin. Dès 494 avant Jésus-Christ, les édiles plébéiens, qui devaient devenir électifs à partir de 471, sont chargés de veiller à la sécurité et aussi à la salubrité de la ville.

Aucun peuple n'hérita directement de la merveilleuse organisation sanitaire de Rome.

Les invasions, les guerres, les révolutions occupent pendant longtemps les peuples et les gouvernements. Enfin, les longues crises dues aux difficultés du dedans et du dehors ont fait place à des périodes de paix, aux ères de formation des grandes nations du monde ont succédé les temps de l'organisation intérieure ; les idées de conservation et de préservation sociale se sont développées et, avec elles, s'est imposée cette double nécessité : faire de l'hygiène une fonction publique et en confier la gestion aux organes de l'administration locale.

En France, ce double principe est allé s'affirmant de la Révolution à nos jours. La première manifestation s'en trouve dans le décret du 14 septembre 1789, une consécration récente en est faite par la loi du 15 février 1902 sur la « Protection de la santé publique ». L'économie de toute la législation sanitaire française, à travers cette longue période, peut se résumer en ces trois propositions : l'unité sanitaire est la commune ; le règlement sanitaire est un arrêté municipal ; le véritable agent de l'hygiène et de la salubrité publiques, c'est le maire.

Si le principe est resté le même, le nombre et l'étendue

de ses applications ont varié, une évolution incessante s'est produite sous l'effet de facteurs divers.

Il est intéressant de rechercher les termes de cette évolution et les effets de ces facteurs.

DEUXIÈME PARTIE

LES POUVOIRS SANITAIRES DU MAIRE AVANT LA LOI DE 1902.

CHAPITRE PREMIER

DE LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE A LA RESTAURATION

SECTION I. — L'attribution générale, complète, exclusive et absolue de la fonction sanitaire aux municipalités.

Un des premiers travaux de l'Assemblée Nationale Constituante fut l'élaboration d'une organisation municipale complète et uniforme pour le pays, et le vote du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités. La préoccupation dominante de son œuvre fut le désir de soustraire les communes à la servitude et à la tyrannie du pouvoir central, en concédant aux municipalités ainsi créées, les pouvoirs les plus considérables.

Ces attributions sont définies et caractérisées dans les articles 49, 50 et 51 du décret. Parmi elles, nous voyons figurer le soin de faire jouir les habitants des avantages

d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité de la rue, lieux et édifices publics. Par cette disposition conçue en termes larges, les municipalités se trouvaient investies des fonctions sanitaires avec les pouvoirs les plus étendus. Elles étaient juges de l'opportunité de leur intervention en matière d'hygiène publique, de l'étendue et du mode de cette intervention.

En quelle qualité les pouvoirs municipaux exercent-ils cette attribution ? La loi de 1789 distingue, dans les fonctions des corps municipaux, les fonctions propres au pouvoir municipal (art. 50) et les fonctions propres à l'administration générale de l'État, déléguées par elle aux municipalités.

Après avoir posé le principe de cette distinction, elle classe la police sanitaire parmi les fonctions propres aux pouvoirs municipaux ; l'intérêt de cette classification est considérable. Pour toutes les fonctions déléguées, les corps municipaux sont entièrement subordonnés aux administrations de département et de district ; ce sont de simples préposés et agents de l'administration générale (art. 31, § instruction sur la formation des nouvelles municipalités). Les fonctions propres, et parmi elles la fonction sanitaire, intéressent particulièrement et directement chaque commune ; la municipalité, pour les exercer, délibère et agit en vertu de pouvoirs personnels, sous la surveillance et sous l'inspection, non sous l'autorité, des assemblées administratives (*Ibidem*).

Cette distinction d'ailleurs n'est pas purement théorique ; l'article 56 de la loi en donne un intérêt pratique. Pour les délibérations prises, en vertu de leurs fonctions propres, par les corps municipaux, aucune approbation, aucune ratification des autorités supérieures n'est exigée, sauf pour quelques délibérations énumérées limitativement dans l'article 54, concernant notamment la gestion financière de la commune.

Cela est remarquable dans le régime de 1789 : les pouvoirs en matière sanitaire sont attribués en propre aux municipalités qui les exercent sans trouver de limitation dans les termes de la loi, ni dans le contrôle souverain de l'administration supérieure.

Le même régime est établi, pour Paris, par le décret des 3-21 mai 1790 relatif à l'organisation de la municipalité de cette ville (art. 50 et suivants).

La généralité même des termes des articles 49 et suivants du décret de 1789, ne devait pas manquer d'embarrasser les corps municipaux investis du soin de faire jouir les habitants d'une bonne police, et de veiller à la propreté et à la salubrité publiques.

Le vote de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire devait permettre à l'Assemblée Nationale de confirmer et d'étendre ces pouvoirs et en même temps de les définir. Les corps municipaux n'ont pas pour seule mission d'administrer la commune ; ce sont désormais les organes d'exécution chargés de veiller, dans l'étendue de chaque municipalité, à l'exécution des lois et des règle-

ments de police. Bien plus, la loi leur attribue la connaissance du contentieux auquel cette exécution pourra donner lieu.

Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont énumérés dans l'article 3 du titre II, et parmi eux : 1° ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places, voies publiques, ce qui comprend notamment l'interdiction de rien jeter qui puisse causer des exhalaisons nuisibles ; ..... 4° l'inspection sur la salubrité des comestibles vendus sur la voie publique ; 5° le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district.

Les attributions sanitaires des municipalités sont ainsi définies et classées. Elles comprenaient la propreté de la voirie, la surveillance des denrées alimentaires, les mesures à prendre en cas d'épidémie.

Cette matière est abandonnée en propre aux corps municipaux ; c'est à peine, si on leur rappelle qu'ils auraient à recourir, en cas d'épidémie et d'épizootie, à l'autorité des administrations supérieures, pour seconder leurs efforts impuissants devant un fléau général.

La délibération prise par le corps municipal en matière d'hygiène publique est exécutée par lui seul. Les contra-

ventions sont constatées et poursuivies par ses soins (art. 2, titre II) ; c'est encore la municipalité siégeant comme juridiction répressive qui juge et frappe les délinquants d'une amende et d'un emprisonnement dont, après discussion, le maximum fut fixé à trois jours pour les campagnes et huit jours pour les villes.

Ainsi, du corps municipal de la loi de 1790, on eût pu dire avec beaucoup de raison ce que M. Léon Say a dit du maire de la loi de 1884 : « En matière municipale (et l'hygiène fait partie de la police municipale), il est administrateur, juge et exécuteur de ses décisions. » (*Le socialisme municipal*, par Léon Say. Académie des Sciences morales et politiques, année 1895, p. 886.)

Il en sera d'ailleurs ainsi dans toute la période révolutionnaire. L'Assemblée Nationale législative renouvelle les droits des municipalités en matière de police, par son décret des 19-22 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle.

Ce décret est destiné, d'après ses propres motifs, à compléter les textes antérieurs qui déterminent les bornes et l'exercice des diverses fonctions publiques et à fixer notamment les règles de la police municipale. En fait, l'Assemblée Nationale ne se contenta pas de régler la procédure à suivre et les pénalités à appliquer par les tribunaux municipaux, pour la répression des infractions aux dispositions de police municipale (art. 15, 17, 21 du décret). Sous prétexte de codifier et d'interpréter les lois antérieures, elle en modifia le texte et l'esprit.

Le décret de 1791 pose en principe, dans l'article 46, que les corps municipaux ne peuvent pas faire de règlements, mais, c'est pour ajouter immédiatement que sous le nom et l'intitulé de « délibérations », ils auront la faculté de faire des arrêtés, lorsqu'il s'agira d'ordonner les prescriptions locales sur les objets confiés à leur vigilance et à leur autorité par les articles 3 et 4 du titre XI du décret du 16 août sur l'organisation judiciaire. Ainsi se trouve sanctionné formellement le droit pour les municipalités de prendre des décisions générales et obligatoires en matière sanitaire. Les délibérations, dont parlait la loi de 1789, ne sont donc plus de vaines proclamations, sans portée pratique, ni des décisions individuelles; ce ne sont pas encore des règlements ; le mot répugne à l'esprit révolutionnaire, soucieux de rester logique avec lui-même; ce sont de véritables arrêtés, pris par les corps municipaux, en vertu de leurs pouvoirs propres.

Toutefois, la même loi et le même article qui contiennent cette importante disposition, renferment aussi une restriction considérable à l'indépendance trop complète des corps municipaux. Pour l'exercice de ces pouvoirs propres, les municipalités vont se trouver placées sous la tutelle des autorités administratives supérieures. Les délibérations municipales concernant la propreté des rues ou la surveillance des comestibles mis en vente seront, comme sous le régime du décret de 1789, exécutoires par elles-mêmes et sans qu'elles aient à être revêtues d'aucune approbation. Déjà, l'instruction du 12 août

1790, votée par l'Assemblée Nationale, avait concédé aux corps administratifs le droit d'annuler les actes de l'autorité municipale, s'ils entreprenaient sur la puissance législative, en faisant des décrets ou règlements. Le décret de 1791 reconnaît à l'Administration du département, sur l'avis de celle du district, le droit de réformer, le cas échéant, les délibérations prises en vertu de l'article 46.

C'est là une des conséquences premières de l'esprit de centralisation qui se manifeste déjà et de la réaction qui suivit l'émancipation excessive des communes. Le domaine administratif concédé aux municipalités reste le même, leurs attributions sont identiques ; seule, l'indépendance trop absolue avec laquelle elles les exerçaient subit une atteinte, en attendant que l'institution elle-même soit modifiée.

La Constitution du 5 fructidor an III, muette sur les attributions des municipalités cantonales qu'elle inaugurait, se contente, dans les articles 193-194-196, de rappeler la subordination des corps municipaux aux autorités départementales, et de reconnaître au Directoire le droit d'annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales.

Avec la loi du 3 brumaire an IV, Code des délits et des peines, les pouvoirs reconnus aux municipalités en notre matière par les lois des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791, vont se trouver notablement amoindris. Le soin de la police municipale leur était entièrement confié ; ils en étaient à la fois les administrateurs et les juges. La loi

de brumaire an IV distingue la police administrative de la police judiciaire et la police en général de la justice (art. 16 à 20). La première leur reste ; les municipalités, comme par le passé, prendront des délibérations en matière d'hygiène publique ; elles en assureront l'exécution ; elles préviendront les infractions. La police judiciaire consistant précisément en la recherche et la poursuite de ces contraventions, est désormais exercée par des fonctionnaires spéciaux dans les communes de plus de 5.000 habitants. Le contentieux appartient au tribunal de police constitué, non plus par le corps municipal, mais par le juge de paix et deux de ses assesseurs. Les infractions aux prescriptions sanitaires sont punies des peines de simple police (art. 605, §§. 1, 3, 5) ; elles relèvent par suite de ce tribunal.

SECTION II. — Les modifications et les restrictions apportées au caractère et à l'étendue de cette attribution.

§ 1. — Le maire, agent du pouvoir central.

La loi du 28 pluviôse an VIII institue les arrondissements communaux et répartit les attributions exercées jusque-là par les corps municipaux, entre le sous-préfet et les municipalités composées des maire, adjoints et conseillers municipaux. Les pouvoirs généraux de police sont dévolus au maire (titre III, art. 13). Quant au conseil municipal, le pouvoir qui lui est donné de délibérer

sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité comprend la réglementation de l'hygiène publique.

Au surplus, l'arrêté du 18 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris, eut fourni, dans la section III, une classification rationnelle de la police municipale et, dans l'article 28, une énumération des matières intéressant « la salubrité de la cité ». A ce point de vue au moins, le préfet de police est à Paris ce que sont les municipalités des autres communes de France; celles-ci comme celui-là ont pour mission « d'assurer la salubrité de leur ville en prenant des mesures « pour prévenir et arrêter les épidémies, les épizooties, « les maladies contagieuses; en faisant observer les règlements de police sur les inhumations; en faisant enfouir « les cadavres d'animaux morts, surveiller les fosses « vétérinaires, la construction, entretien et vidange des « fosses d'aisance ; en faisant arrêter, visiter les animaux suspects de mal contagieux, et mettre à mort « ceux qui en seront atteints ; en surveillant les échaudoirs, fondoirs, salles de dissections, et la basse geôle; « en empêchant d'établir dans l'intérieur de Paris des « ateliers, manufactures, laboratoires ou maisons de « santé, qui doivent être hors de l'enceinte des villes, « selon les lois et règlements ; en empêchant qu'on ne « jette ou dépose dans les rues aucune substance malsaine ; en faisant saisir ou détruire dans les halles, « marchés et boutiques, chez les bouchers, boulangers, « marchands de vin, brasseurs, limonadiers, épiciers-

« droguistes, apothicaires, ou tous autres, les comesti-
« bles ou médicaments gâtés, corrompus ou nuisibles ».

Les mesures de protection contre les épidémies, la réglementation des inhumations et des cimetières, l'hygiène de la rue, des habitations et des comestibles, la surveillance des établissements insalubres, toute la matière sanitaire, en un mot, se trouve ainsi confiée, à la veille de l'Empire, aux municipalités.

Le cadre, le personnel, les attributions de l'administration municipale sont en apparence restés les mêmes. En réalité, à l'autonomie municipale inaugurée par la loi de 1790 succède la centralisation. Le maire et les conseillers municipaux sont désormais nommés et choisis par le préfet ou le premier consul, suivant le cas ; ils sont de simples agents de l'administration centrale. Quant aux pouvoirs propres des municipalités, il ne peut plus guère en être question. Leurs attributions comme leur autorité ne peuvent leur venir que d'en haut, et c'est par une délégation, presque une concession du pouvoir central, que le soin de la police municipale et de l'hygiène publique leur est laissé.

Sous le Consulat à vie, puis sous l'Empire, le principe reste le même, la fonction sanitaire demeurera concédée à l'Administration municipale. En fait, la généralité de cette délégation subira de nombreuses atteintes ; une législation successive dépouillera les municipalités de matières importantes considérées comme relevant de

l'hygiène publique, pour les restituer aux autorités administratives supérieures.

Deux causes permettent d'expliquer ces dérogations à une règle érigée en principe dans toutes les lois de la période révolutionnaire : d'abord, la tendance centralisatrice qui réunit, entre les mains d'un pouvoir central jaloux, les attributions dont on avait voulu le priver au profit de l'autorité communale ; ensuite, les résultats peu satisfaisants de l'exercice des fonctions sanitaires par les municipalités. Investis subitement de charges administratives trop nombreuses et trop lourdes, obligés de songer à leur propre organisation, ces pouvoirs jeunes devaient fatalement négliger quelques-unes de ces attributions et notamment celles qui correspondaient à des notions plus nouvelles, à des besoins sinon récents, du moins récemment connus, tels que l'hygiène publique.

Inexpérimentés et ignorants, ils n'avaient pas auprès d'eux des organes spéciaux, des conseils techniques susceptibles de les guider utilement et de leur permettre d'user efficacement des armes mises en leurs mains par la loi.

Seules quelques villes avaient su comprendre cette dernière nécessité. Un décret du 18 messidor an VIII, signé par M. Dubois, préfet de police de Paris, instituait un conseil de salubrité. Quatre conseillers le constituaient et devaient donner leur avis sur toutes les affaires intéressant la police sanitaire. L'exemple n'avait guère été suivi ; une disposition générale en 1805 devait instituer

dans chaque arrondissement un médecin des épidémies.

Enfin, la faillite de l'organisation sanitaire instituée par les lois de la Révolution, tenait à l'absence ou à l'insuffisance de tout contrôle du pouvoir central sur les municipalités ; l'autorité supérieure pouvait constater l'apathie, l'inexpérience ou l'ignorance des autorités communales ; elle n'avait pas les moyens de stimuler, encore moins de forcer leur activité.

Pour affranchir la commune de la servitude dans laquelle elle avait été tenue, on l'avait émancipée de toute tutelle administrative; on lui avait donné une liberté trop grande pour qu'elle en puisse retirer tous les profits. Le pouvoir central s'empressa de voir en elle une incapable et saisit toutes les occasions de se substituer à elle et de prendre sa place.

§ 2. — Le préfet de police à Paris, les commissaires généraux de police des grandes villes.

Le préfet de police de Paris, agent immédiat de l'autorité supérieure, avait été investi, sans réserve, par le décret du 12 messidor an VIII, du soin de la salubrité publique de la ville. Un arrêté du 3 brumaire an IX confirme formellement cette attribution et met sous sa juridiction toute l'étendue du département de la Seine et une partie de la Seine-et-Oise. Les maires et adjoints des communes de ce ressort deviennent à cet égard de simples auxiliaires, des subordonnés du préfet de police ; ce dernier « les a sous ses ordres ».

Ce régime va être étendu par le décret du 3 brumaire an IX à toutes les villes d'une population supérieure à 100.000 habitants, Marseille, Bordeaux, Rouen ; puis, par une loi du 9 floréal an XI, à plusieurs cités maritimes telles que Brest et Toulon. Les commissaires généraux de police institués par l'article 14 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sont chargés d'assurer la salubrité de la ville en prenant des mesures pour prévenir et arrêter les épidémies, les épizooties, les maladies contagieuses. Ils dépossèdent l'autorité municipale de fonctions qu'ils exercent sous l'autorité du préfet de département ou du ministre de la police générale. Ils peuvent publier de nouveau les lois et règlements de police, mais aussi rendre des ordonnances pour en assurer l'exécution.

Toute la police sanitaire des grandes villes de France passe aux mains du pouvoir central.

Dans les autres parties du territoire, elle reste aux municipalités, mais avec quelles restrictions successives !

La loi du 10 mars 1803 relative à l'exercice de la médecine, donne au gouvernement seul le droit de concéder, avec les diplômes de docteur ou d'officier de santé, la faculté de pratiquer l'art de guérir.

§ 3. — **Les sépultures.**

La réglementation des inhumations et des cimetières avait été expressément attribuée aux communes, les premières intéressées à veiller soit à la décence des funé-

railles, soit à l'observation des prescriptions d'hygiène nécessaires.

L'activité réformatrice des autorités municipales eut pu s'exercer efficacement en cette matière. Les inhumations étaient faites dans des cimetières situés dans l'enceinte des agglomérations, et même dans des édifices religieux. La santé publique était ainsi gravement compromise, la propagation des maladies épidémiques singulièrement facilitée.

Soit incurie, soit respect pour la mémoire des morts et culte des anciennes sépultures, les municipalités ne se souciaient pas de remédier à des abus aussi dangereux.

Le pouvoir central estima son intervention justifiée et, le 12 juin 1804, parut un décret sur les sépultures défendant de procéder aux inhumations dans les édifices clos et fermés où se réunissent les citoyens pour l'exercice d'un culte; interdisant l'établissement des cimetières dans l'intérieur et à une certaine distance des villes et des bourgs ; contenant enfin des prescriptions relatives à l'exposition et à la disposition des terrains affectés à cet usage. Sous le bénéfice de cette réglementation et de ces restrictions, le titre IV du décret laisse aux municipalités le soin de la police des lieux de sépulture et les charge de maintenir l'exécution des lois et règlements.

§ 4. — Les travaux de salubrité.

Plus générale est la législation du 16 septembre 1807. Elle marque une étape capitale dans l'évolution que nous considérons.

La salubrité des villes et des communes ne devait pas manquer de nécessiter des travaux importants ; ces ouvrages effectués dans un but d'utilité publique, pouvaient intéresser les propriétés privées et leur causer des atteintes graves ou leur donner une plus-value ; des dépenses considérables en étaient la conséquence inévitable.

Les autorités municipales, dans l'exercice de leurs attributions sanitaires, ignoraient l'utilité de ces travaux, reculaient devant leur importance, hésitaient en tout cas à grever le budget communal de sommes considérables.

Le pouvoir central saisit la première occasion de parer à cette situation. Il la trouva dans la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, et à la suite de textes réglementant longuement cette matière spéciale, il inséra quelques articles prévoyant les travaux de salubrité en général et les dépenses pouvant en résulter.

Les travaux de salubrité intéressant les villes et communes sont ordonnés par le Gouvernement (art. 35). Ce n'est pas un simple contrôle que se réserve l'autorité centrale sur les décisions des municipalités, c'est un droit

absolu de décision qui ne comporte aucune réserve. Seule juge de l'opportunité de ces ouvrages, l'administration supérieure est investie par l'article 36 du soin de régler les détails.

De la commune et de son administration, on se souvient seulement pour décider que les dépenses engagées à l'occasion de ces travaux sont supportées par le budget municipal au moyen d'une contribution spéciale. Encore est-il dit dans l'article 37 que c'est au préfet et au conseil de préfecture qu'appartient l'exécution des dispositions précédentes.

A la décharge de l'autorité municipale qui se trouvait ainsi dépossédée d'une partie de ses attributions sanitaires, il convient de constater immédiatement que l'administration centrale ne sut pas tirer tout le profit possible de la nouvelle législation. La généralité excessive des textes l'embarrassa ; ses projets se limitèrent aux travaux d'assainissement de la voie publique, des marais et des canaux ; ils s'arrêtèrent au seuil des habitations. Le respect mal compris de la propriété et de la liberté individuelle empêcha le pouvoir central de pénétrer dans les maisons et dans les logements, véritables foyers d'infection où son activité réformatrice eut pu utilement s'exercer. Pour la même raison, la disposition de l'article 36 demeura presque sans application et l'on hésita à demander aux propriétés privées de contribuer pécuniairement aux travaux de salubrité qui pourraient leur procurer une plus-value immédiate.

Les principes de l'hygiène autant que de l'art et la commodité de la circulation, imposaient l'élargissement des anciennes rues et la création de nouvelles artères, suivant des tracés d'alignement définis. L'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 attribue bien au maire le soin de dresser le projet d'alignement, mais il exige la communication au préfet des plans qui sont transmis par ce dernier, avec son avis, au ministre de l'intérieur et arrêtés en Conseil d'Etat. L'élaboration du projet primitif, l'exécution du plan définitif, telle est la part laissée aux autorités communales dans une œuvre d'ordre essentiellement municipal.

Le retard apporté par les préfets et le Conseil d'Etat à la transmission et à l'étude des plans dont ils ne connaissaient pas la nécessité, obligea le pouvoir central à étendre les pouvoirs des maires pour les alignements ne concernant pas la grande voirie des ponts et chaussées. Une ordonnance du 29 février 1816 décide qu'en cas d'urgence, et jusqu'au 1er mars 1818, les maires des villes susceptibles de l'application de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, pourront donner des alignements partiels. L'autorité supérieure n'abdique pas tout contrôle ; le maire doit prendre l'avis des architectes-voyers et recevoir l'approbation des préfets.

§ 5. — **Les établissements insalubres.**

Les maisons privées échappaient ainsi à tout contrôle sanitaire, alors que depuis 1790 une foule de dispositions législatives cherchaient à réaliser la sûreté, la commodité et surtout la salubrité des rues, quais, places et voies publiques. Or, parmi les propriétés particulières, il s'en trouvait dont la création et le maintien intéressaient au plus haut point la santé publique. C'étaient les manufactures et ateliers répandant une odeur insalubre ou incommode.

Un décret des 21 septembre-13 novembre 1791 avait prescrit pour ces établissements l'application provisoire des anciens règlements de police, et confié leur exécution aux corps municipaux investis de la fonction sanitaire par le décret du 16-24 août 1790.

Leur nombre et leur importance allaient croissants avec les découvertes de la science et leurs applications pratiques à l'industrie et à l'agriculture. L'hgiène des habitations voisines et de villes tout entières pouvait être compromise par les exhalaisons, les écoulements et les déchets de ces établissements. Le décret du 10 octobre 1810 réglementa « la formation de ces manufactures et ateliers » ; trois classes sont établies, d'après le danger que présentent les établissements visés par le décret: la première classe comprend les établissements qui doivent nécessairement être isolés ; la seconde, les établissements dont la création à proximité des habitations est

subordonnée à une enquête et à une autorisation préalables pour la sauvegarde des droits des tiers. Les manufactures et ateliers de la troisième classe peuvent être librement formés, mais restent sous la surveillance de la police.

Une pareille réglementation devait nécessiter l'accomplissement de formalités compliquées pour la garantie des intérêts en cause, l'intervention constante des pouvoirs publics. Sa fin était la protection d'une ville, d'un quartier, parfois de quelques habitations situées dans le voisinage des établissements visés.

C'était une œuvre d'intérêt local qui eut pu être confiée à l'administration locale. Cependant le rôle attribué à cette dernière par le décret de 1810 est minime : le maire a la faculté de former opposition à la création d'établissements de la première classe (art.3) : il procède à l'enquête préalable à l'autorisation des ateliers et manufactures de la deuxième classe (art. 7) : il donne son avis au sous-préfet à l'occasion de la création d'établissements de la troisième classe. Dans tous les cas, l'autorisation ne peut émaner que du chef de l'Etat ou de ses représentants dans les départements.

Le pouvoir central s'est montré jaloux de cette prérogative, et si plus tard le chef de l'Etat, par le décret du 25 mars 1852, a renoncé au droit de permettre la création des établissements de première classe, c'est au profit de son agent : le préfet.

Sans doute l'attribution au pouvoir central de ces pou-

voirs sanitaires spéciaux laissait subsister le principe révolutionnaire d'après lequel la salubrité publique est une fonction municipale. Seulement dans l'exercice de cette fonction, le maire trouvait des limites nouvelles ; il ne pouvait pas empiéter sur les attributions reconnues au chef de l'Etat, au préfet et au sous-préfet par le décret de 1810. Même quand il usait de ses pouvoirs généraux de police sanitaire, il avait le devoir de ne rien prescrire qui puisse faire échec aux décisions de l'administration supérieure ni contrarier l'exécution de l'arrêté d'autorisation intervenu (Cass. crim. rej., 23 nov. 1850, aff. Bonjour, D. P. 50, 5, 303 ; — 1er août 1862, aff. Blanchard, 63, 1, 153).

§ 6. — **Les épidémies.**

L'apparition de la fièvre jaune à Cadix en 1820, en Catalogne en 1821, révéla l'existence d'une grave lacune dans notre organisation sanitaire. Un fléau redoutable était aux portes du territoire, il menaçait le pays tout entier. Devait-on laisser aux communes-frontières et à leur administration le soin de lui barrer la route ? C'était s'exposer au retour des abus de l'ancien régime, voir les villes fermer leurs portes, suspendre toute communication avec l'extérieur, instituer ces « bureaux de santé » qui pendant les épidémies exerçaient arbitrairement le droit de vie ou de mort, de corvée et de taxe, de réquisition et de perquisition.

La rigueur des principes qui inspiraient notre législation et faisaient de la santé publique une fonction municipale, le défaut de toute réglementation spéciale eussent pu imposer cette solution. Le maire n'était-il pas chargé depuis le décret de 1789 du soin de prévenir par des précautions convenables, ou de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les épidémies?

L'imminence et la gravité du danger, sa généralité, son caractère national autant que l'impuissance constatée des municipalités, recommandaient au contraire l'intervention prompte et énergique du pouvoir central. Déjà, dans des circonstances identiques, le gouvernement n'avait pas hésité à faire revivre d'anciens règlements. Les 7-11 mars 1793, il édictait les mesures à prendre pour prévenir les suites de la corruption de l'air dans les départements de la Moselle, de la Meurthe, de la Meuse et de la Marne. Le 9 mai 1793 il ordonnait par décret l'exécution des lois et règlements relatifs à la conservation de la santé dans les ports de la Méditerranée. Le 27 septembre 1821, ces mesures étaient étendues par une ordonnance royale à plusieurs départements limitrophes de l'Espagne.

La loi du 3 mars 1822, relative à la police sanitaire reconnut au gouvernement le pouvoir qu'il s'était arrogé de défendre le territoire contre les épidémies du dehors, généralisa, étendit et régla son droit d'intervention.

Il nous suffit de constater le rôle capital du pouvoir

central : l'oubli presque complet des municipalités.

C'est au chef de l'Etat qu'il appartient de désigner les pays dont les provenances sont suspectes, de déterminer les précautions à observer sur les côtes, de prévoir les dispositions à prendre sur les frontières de terre ou dans l'intérieur pour empêcher l'invasion d'un mal pestilentiel (art. 1).

Le chef de l'Etat est donc en principe, et à l'exclusion du maire, juge des mesures opportunes.

Parfois l'urgence du danger ne lui permettra pas d'intervenir de façon efficace. Une autorité locale doit en pareil cas pourvoir, à titre provisoire, à la protection du territoire inopinément menacé. La loi de 1822 a senti cette nécessité, mais ce n'est pas le maire qu'elle a délégué dans l'exercice de ces attributions exceptionnelles. Même pour l'exécution des mesures prescrites, on ne fait pas appel à son concours.

Le soin de prendre des mesures provisoires en cas d'extrême nécessité, d'assurer l'exécution du régime prescrit par le pouvoir central, est confié à des autorités et administrations spéciales dont le chef de l'Etat règle les attributions, la composition et la compétence territoriales.

La police sanitaire des frontières ainsi instituée n'emprunte à l'organisation administrative ni ses divisions ni ses agents. La circonscription sanitaire absorbe la commune ; le directeur de la santé en est le chef et tout le personnel est sous ses ordres. Les intérêts locaux sont

représentés auprès de lui par un conseil présidé par le préfet ou le sous-préfet.

La règlementation rigoureuse et complète de la loi de 1822 ne donne au maire aucune attribution nouvelle ; elle lui interdit même expressément une partie importante de la police sanitaire ; bien plus elle investit un corps spécial rattaché directement au pouvoir central, d'une autorité exorbitante qui mettra souvent en échec et parfois paralysera les pouvoirs généraux reconnus au maire en matière de santé publique.

La Royauté de 1815, s'inspirant malgré tout de traditions séculaires et suivant les errements de l'Empire, continue de la sorte l'œuvre de centralisation commencée en 1793. A la veille de la Révolution de 1830, les municipalités et leur chef n'ont guère de commun que le nom avec le conseil municipal et le maire de la loi du 14 décembre 1789. La fonction sanitaire dont la Constituante avait investi le corps municipal de façon expresse et exclusive, ne lui a pas été enlevée, mais cette attribution a subi de multiples atteintes dans son étendue et dans sa portée.

Le maire, ce chef élu de la commune, est devenu un simple agent de l'Etat ; le soin de veiller sur la santé publique ne lui revient plus comme un pouvoir « propre » ; il l'exerce par délégation de l'autorité supérieure qui peut annuler ou réformer les décisions prescrivant des mesures d'hygiène publique. A l'indépendance absolue a succédé une subordination étroite.

D'autre part, sa compétence territoriale en matière

sanitaire a été atteinte par la création, dans des villes importantes, de commissaires généraux de police.

Enfin, la généralité même de sa juridiction est successivement réduite par des lois spéciales inspirées par les besoins nouveaux. Chaque fois que le législateur réglemente et définit le droit d'intervention de l'administration dans une question concernant la santé publique, il s'adresse au pouvoir central. Le maire est chargé en principe du soin général d'assurer la salubrité de la commune, mais l'exécution des travaux d'assainissement, la confection des plans d'alignement, la création et la réglementation des établissements insalubres, la police sanitaire des frontières sont ainsi attribuées à l'administration supérieure. Autant la règle est générale et vague, autant les dérogations sont importantes et précises.

CHAPITRE II

LA RÉVOLUTION DE 1830. LES LOIS MUNICIPALES DE 1831 ET DE 1837

§ 1. — Les pouvoirs du maire et ses rapports avec l'administration supérieure.

La mainmise de l'Etat sur les organes et sur les attributions de l'administration municipale fut une des causes de la Révolution de 1830. Le nouveau gouvernement prit l engagement solennel de mettre un frein à cette tendance doublement absorbante du pouvoir central.

L'article 69 de la charte des 14-15 août 1830 annonça qu'il serait pourvu, dans le plus court délai possible, à des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif. La loi du 21-23 mars 1831 régla la composition et le fonctionnement des corps municipaux ; c'était la réforme la plus facile, sinon la plus urgente. Six ans après, la loi du 18 juillet 1837 définissait la fonction de l'organe ainsi constitué. Les travaux préparatoires et le texte de cette législation dénotent les hésitations qu'éprouvaient ses auteurs à émanciper véritablement la commune. La Charte avait promis des institutions muni-

cipales ; pour une partie importante de l'opinion publique, cet engagement devait s'exécuter par la création d'autorités communales fortes et libres. Le gouvernement et la majorité convinrent qu'ils n'allaient pas dans cette voie aussi loin qu'on aurait pu l'attendre et s'efforcèrent d'établir que les libertés locales, dans l'extension exagérée qu'on voulait leur donner, étaient « les libertés des peuples qui n'en ont pas d'autres ».

Pour eux, il s'agissait de pourvoir à la bonne expédition des affaires, et non « d'assurer la souveraineté souvent dangereuse de trente-huit mille communes ». (Discours du ministre de l'Intérieur, à la Chambre des députés, le 27 janvier 1836.)

En dépit des espérances qu'avait pu faire naître la charte de 1830, les lois de 1831 et de 1837 ne faisaient pas œuvre de décentralisation ni d'indépendance communale; elles se bornaient à organiser l'administration municipale, sans rien enlever aux attributions conférées à l'Etat par des lois antérieures, sans amoindrir l'unité ni l'énergie du pouvoir central, sans supprimer le droit de tutelle et d'autorité de celui-ci sur celle-là.

Cette administration est constituée par le conseil municipal et le maire. Le conseil municipal est élu par une assemblée communale prise parmi les citoyens les plus imposés, les titulaires de certains grades, de certaines fonctions (art. 11). Le maire et les adjoints sont nommés par le roi, ou en son nom par le préfet, dans le conseil municipal dont ils ne cessent de faire partie (art. 3). Le

législateur croyait ainsi donner satisfaction à cette double idée que le maire est à la fois le chef de la commune et l'agent de l'Etat dans une division du territoire.

En fait, ce second caractère devait l'emporter sur le premier, et les rapporteurs des lois de 1831 et 1837 voyaient surtout dans le maire le délégué du pouvoir central. Le rapporteur, Félix Faure, dans la séance du 29 décembre 1830, préconisant la désignation du maire par le roi, non par le corps municipal ni l'assemblée des électeurs, disait « qu'il y a dans les fonctions du maire délégation du pouvoir royal, en ce sens que le maire est chargé de l'exécution de certaines lois ; qu'il est revêtu, sous ce rapport, d'un véritable emploi d'administration publique dont la nomination est réservée au roi par l'article 18 de la charte ; qu'il est officier de police judiciaire ou magistrat de simple police, et coopère ainsi à la distribution de cette justice qui, selon l'article 48 de la charte, émane toute du roi; qu'il dispose d'un des éléments de la force publique dont le roi est le chef suprême. »

Telles devaient être les attributions du maire, agent du pouvoir central, coopérant sous l'autorité du roi à l'administration générale. Quant aux pouvoirs propres qui lui appartenaient comme mandataire de la commune, il eût été difficile d'en trouver dans le projet une définition aussi complète, une classification aussi nette.

§ 2.— **La nature des attributions sanitaires du maire.**

La police sanitaire devait demeurer une fonction municipale. Nul ne le contestait ; mais, dans quelle catégorie allait-on la placer ? En quelle qualité, sous le nouveau régime, le maire était-il appelé à veiller à la salubrité publique ? Le même problème s'était posé au législateur de 1789.

Le texte primitif faisait de la police municipale et rurale une attribution déléguée au maire par le pouvoir central. La Chambre des pairs avait adopté sans protestation ce classement. Le rapporteur à la Chambre des députés, M. Vivien, dans un rapport remarquable à la séance du 26 avril 1836, fit appel aux arguments qui avaient déjà prévalu à la Constituante. Il demanda de rétablir « les pouvoirs de police du maire dans la catégo-
« rie des actes propres à l'autorité municipale et qui sont
« placés sous la simple surveillance de l'administration
« supérieure ».

« La réunion des citoyens en bourgade n'a pas eu,
« disait-il, seulement pour objet, lorsqu'elle s'est formée,
« l'administration du patrimoine commun ; le besoin de
« leur conservation leur commandait de prendre les
« mesures les plus propres à écarter de l'habitation com-
« mune tout ce qui pourrait la rendre peu sûre, incom-
« mode et malsaine. Le droit de police locale n'est pas
« une concession de la puissance publique ; il a sa source
« dans cette règle du droit naturel qui autorise tous les

« individus (et par conséquent les corporations d'habi-
« tants qui, relativement à la grande famille, ne sont
« elles-mêmes que des individus), à veiller à leur conser-
« vation. »

La Chambre des députés, puis la Chambre des pairs elle-même se rangèrent à cet avis. Le texte définitif adopté après de laborieuses discussions, ne contenait aucun de ces principes généraux dont le gouvernement redoutait de voir tirer de redoutables conséquences. La réforme demandée par M. Vivien n'y trouvait pas moins sa place. L'article 9 énonçait les fonctions que le maire devait remplir comme délégué de l'Etat, sous l'autorité de l'administration supérieure. Les travaux préparatoires des deux Chambres s'étaient inspirés des précédents de la Constituante ; la loi de 1837 empruntait les expressions mêmes du décret de 1789.

Etait-ce à dire que la législation nouvelle plaçait le maire dans la situation où il se trouvait sous le régime de la loi de 1789 ? Etait-il donc redevenu, dans l'exercice de ses pouvoirs propres, de la fonction sanitaire en particulier, l'appréciateur souverain et exclusif des mesures à prendre ?

Sans doute, le maire est investi du droit de prendre des arrêtés à l'effet d'assurer la propreté des rues, la salubrité des comestibles mis en vente, de prévenir ou de faire cesser les maladies contagieuses. Ces arrêtés sont exécutoires par eux-mêmes et n'ont besoin d'aucune approbation de l'autorité supérieure.

La loi veut que, dans ce cercle d'attributions, l'action appartienne à l'autorité municipale. Le préfet ne peut ni réformer, ni modifier les arrêtés pris par le maire ; il ne peut pas se substituer à lui, même en cas de négligence ou de refus constaté. L'article 15 de la loi de 1837, qui autorise le préfet à procéder d'office, après une mise en demeure restée sans résultat, ne vise que les fonctions déléguées au chef de l'administration communale par le pouvoir central et les actes qui lui sont prescrits par la loi de façon formelle et précise. Le préfet pourra, à ce titre, pourvoir à la formation des tableaux de recrutement, à la rédaction des actes de l'état civil, à la revision des listes électorales; il n'aura, en aucune circonstance, le droit de prendre pour le maire un arrêté ordonnant le balayage des rues ou l'enlèvement des immondices.

Avant 1837, on avait admis qu'un sous-préfet pouvait prendre un arrêté de police concernant une seule commune. La jurisprudence avait décidé qu'il ne lui appartenait pas, sans violer la règle de la séparation des pouvoirs, d'apprécier si ces règlements dépassaient les attributions légales du préfet. (Cass., 6 février 1824, affaire Callaire.)

D'autre part, tous les arrêtés du maire doivent être adressés au sous-préfet. Ceux qui portent règlement permanent, et ce sera souvent le cas en matière de salubrité publique, ne seront exécutoires qu'un mois après cette remise. Tous peuvent être annulés ; l'exécution de tous peut être suspendue par le préfet.

La surveillance de l'administration supérieure sur l'exercice des fonctions sanitaires confiées au maire, n'est plus vaine et platonique, comme dans le décret de 1789. Elle était désormais rendue possible par l'obligation faite à l'autorité municipale de communiquer au préfet tous les arrêtés du maire, utile par le sursis apporté par la loi à l'exécution des arrêtés permanents, efficace par les sanctions établies et par le droit reconnu au préfet de les annuler ou d'en suspendre l'exécution.

Malgré l'institution à son profit d'un contrôle aussi constant et aussi puissant, le pouvoir central ne restituait pas au maire la plénitude d'attribution en matière sanitaire. Les législateurs de 1837 avaient eu le soin d'indiquer, au cours de la discussion, que la réforme qu'ils élaboraient laissait intactes toutes les dispositions des lois antérieures qui n'étaient pas expressément abrogées. C'était dire que les commissaires spéciaux de police, institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, subsistaient avec la mission d'assurer la salubrité des villes d'une population de plus de 100.000 habitants. C'était dire aussi que toutes les restrictions, apportées depuis trente ans à l'exercice de la fonction sanitaire par les maires, survivaient. Tout au plus eût-on pu voir dans l'article 18 de la loi, alinéas 6 et 7, conférant au conseil municipal le soin de délibérer, sauf approbation du préfet ou du ministre, sur les travaux à entreprendre dans la commune, l'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement ou de voirie municipale, une restriction aux

pouvoirs accordés dans cette matière à l'administration centrale par la loi du 16 septembre 1807.

En résumé, la loi des 18-22 juillet 1837 reproduisait la règle posée en 1789, d'après laquelle la police locale en général, la police sanitaire en particulier, appartenait au maire, elle laissait subsister toutes les atteintes portées depuis à l'étendue et à l'exercice de cette fonction. La manifestation faite à la tribune française par les partisans de la décentralisation, tels que M. Vivien, avait produit, en notre matière du moins, des résultats négatifs. La législation nouvelle ne faisait pas l'autorité du maire plus indépendante, le champ de son intervention plus vaste. Elle avait aussi le tort de ne pas rendre son action plus éclairée.

L'inexpérience et l'ignorance des maires avait été une des causes de leur dépossession, au profit de l'Etat, d'attributions sanitaires importantes. L'autorité municipale, investie de pouvoirs nombreux et complexes, eut eu besoin d'être inspirée et dirigée dans l'administration d'une matière qu'elle connaissait peu. La nécessité s'imposait de conseils techniques placés auprès d'elle pour provoquer son intervention et guider son action.

Les grandes villes avaient, après Paris, compris l'utilité d'une assemblée consultative ; un conseil de salubrité avait été créé à Paris, le 18 messidor an VIII, par le préfet de police, avec mission de donner son avis sur tout ce qui se rapportait à la santé publique.

A l'exemple de Paris, les grandes villes de France,

entre autres Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Troyes, Rouen, Bordeaux, Toulouse, Versailles, furent successivement pourvues de conseils de salubrité.

Le législateur de 1837, soit par simple oubli, soit par désir de n'opposer aucune entrave à l'initiative du maire, se dispensa de rendre générale et obligatoire cette institution ; ces lacunes dans la législation devaient avoir leurs conséquences pratiques. Les maires, dépourvus de conseils techniques, ne surent pas user de leur droit de police, en usèrent parfois mal à propos, toujours d'une manière insuffisante. Leurs arrêtés, même les plus opportuns, soulevèrent les protestations de l'opinion, faute de trouver leur justification scientifique dans l'avis de gens éclairés et expérimentés. Pareil accueil avait lassé rapidement leur bonne volonté.

CHAPITRE III

LA RÉVOLUTION DE 1848
LES CONSEILS D'HYGIÈNE ET DE SALUBRITÉ

La Révolution de 1848 confia au suffrage universel le soin d'élire à l'avenir le conseil municipal, au conseil municipal la mission de nommer le maire dans les communes dont la population ne dépassait pas 6.000 habitants et dans celles qui n'étaient pas chefs-lieux de département ou d'arrondissement. (Décret du 5 mars 1848— 4 et 11 juillet 1848.)

Emanée directement du peuple, choisie par lui et dans son sein, l'administration municipale devait nécessairement connaître les besoins des classes pauvres des villes et des campagnes, les déplorables conditions d'existence d'une partie de la population. Elle ne pouvait pas faire autrement que de rechercher un soulagement à ces misères, une amélioration de ces conditions sociales. Le pouvoir central, qui tenait lui aussi son origine et son autorité du suffrage uinversel, ne pouvait pas manquer de faciliter la tâche de l'administration municipale.

Il estima notamment que, sans créer de toutes pièces

une organisation du service de la santé publique, sans rien modifier à la distribution faite entre les diverses autorités des fonctions sanitaires, il serait suffisant de compléter le régime existant par une institution destinée à la rendre efficace. Il fallait établir, à côté des administrations chargées de l'hygiène publique, des conseils composés de médecins, pharmaciens, vétérinaires, ingénieurs et autres membres pourvus de connaissances spéciales, avec mission de les éclairer et de les guider.

Un arrêté du président du Conseil des ministres chargé du pouvoir exécutif, en date des 10-12 août 1848, avait créé un comité consultatif d'hygiène publique, qui devait être consulté par le ministre de l'Agriculture et du Commerce, sur toutes les questions dépendant de son département et notamment le service des épidémies, les quarantaines, la vaccination, les établissements thermaux.

Sur le projet dressé par le comité consultatif ainsi établi, et à son image, un autre arrêté du 18 décembre 1848, complété le 5 janvier 1849, institua au chef-lieu du département un « conseil d'hygiène publique et de salubrité du département » ; au chef-lieu d'arrondissement, un « conseil d'hygiène et de salubrité ».

Ces conseils étaient nommés par le préfet, présidés par lui ou par le sous-préfet. Leur rôle, essentiellement consultatif, consistait à donner des avis sur toutes les questions qui leur étaient renvoyées par le préfet ou le sous-préfet, entre autres : 1° l'assainissement des localités et des habitations; 2° les moyens d'améliorer les conditions

sanitaires des populations industrielles ou agricoles ;... 7° la salubrité des ateliers, écoles, hôpitaux ;... 9° la qualité des aliments, boissons, condiments et médicaments livrés au commerce ;... 12° les grands travaux d'utilité publique : constructions d'édifices, écoles, prisons, fontaines, halles, établissements de marchés, égouts, cimetières, la voirie sous le rapport de l'hygiène publique (art. 9).

Ce sont là précisément les objets qui, depuis 1789, étaient confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux. Pourquoi le pouvoir central n'avait-il pas institué dans la commune même, aux côtés du maire, un conseil de salubrité ? Comment le maire pouvait-il communiquer avec le conseil siégeant au chef-lieu d'arrondissement, solliciter son avis, recevoir ses vœux ?

La commune était bien considérée comme l'unité sanitaire, mais on pensa qu'il serait souvent difficile de trouver, au sein de sa population, un certain nombre de citoyens assez instruits des règles de l'hygiène pour former un comité véritablement compétent. Le maire s'adressera donc au conseil d'hygiène d'arrondissement par la voie du sous-préfet ou du préfet ; il pourra également consulter un autre conseil qu'on est autorisé à organiser plus près de lui, la commission cantonale d'hygiène publique.

Le canton, division administrative dont le rôle a été nul jusqu'ici dans l'organisation sanitaire, est parfois susceptible de fournir les éléments d'un conseil de spécia-

listes. Un arrêté du préfet, pris après avis du conseil d'arrondissement, pourra instituer dans chaque canton une commission d'hygiène publique, présidée par le maire du chef-lieu.

Dans les cantons où il n'était pas établi de commission d'hygiène publique, des « correspondants » pouvaient être nommés par le préfet sur la proposition des conseils d'arrondissement.

Le décret est muet sur les attributions de ces commissions. Il se borne à indiquer, dans l'article 7, que ses membres pourront être appelés aux séances du conseil d'hygiène d'arrondissement où ils auront voix consultative. De ce silence, il faut conclure que le rôle essentiel de la commission cantonale doit être de délibérer sur les objets intéressant les communes de son ressort ; puis de soutenir devant le conseil d'arrondissement le résultat de ses recherches et de ses travaux.

Les auteurs du décret de 1848 fondaient sur cette nouvelle institution les plus belles espérances. Le choléra dévastait en ce moment le territoire, trouvant dans l'insalubrité des habitations privées, dans la mauvaise organisation des hospices et des établissements publics, des conditions favorables à son développement. Les conseils d'hygiène venaient à point pour guider le maire dans la lutte contre le redoutable fléau, par l'assainissement des localités. Ils reçurent, à cet effet, du pouvoir central un programme d'études comprenant notamment une enquête sanitaire de chaque immeuble.

Le résultat obtenu déçut tous ces espoirs ; on oublia bientôt l'existence de ces diverses institutions et leur utilité. Les conseils d'hygiène de département et d'arrondissement furent, il est vrai, régulièrement organisés par le préfet ; mais leurs membres, dépourvus de toute initiative, soit pour décider leur réunion, soit pour fixer leur ordre du jour, exposés aux frais de déplacements parfois coûteux, sans aucune rétribution, négligèrent ou de répondre aux convocations du préfet, ou de se rendre aux réunions périodiques. On s'abstint bientôt en haut lieu de les consulter, sauf dans les cas où leur avis était obligatoire, en particulier pour ce qui avait trait aux établissements insalubres.

La réforme n'avait pas produit le résultat désiré ; elle n'avait pas réalisé la collaboration intime de l'administration et de ses conseils scientifiques.

Les autorités municipales notamment restaient, comme avant, privées des lumières dont elles avaient grand besoin. Les commissions cantonales d'hygiène publique, dont l'institution était facultative, ne furent créées que dans quelques rares communes du territoire ; peut-être n'eurent-elles jamais l'occasion de manifester leur existence.

Au cours de la discussion de la loi de 1850 sur l'assainissement de logements insalubres, M. Th. Rousset (de la Lozère) avait demandé que la Commission spéciale instituée par la loi comprenne deux membres de la com-

mission cantonale d'hygiène. M. le rapporteur Henri de Riancey répondit : « Que propose M. Roussel ? De faire entrer dans la Commission les membres d'un conseil qui n'existe presque nulle part... Il est impossible d'insérer dans la loi la présence de membres d'une commission qui est un mythe. » (S., 7 mars 1850.)

La consultation des conseils d'hygiène d'arrondissement par le maire ne pouvait se faire que par l'intermédiaire du préfet ou du sous-préfet ; c'étaient les longueurs d'une correspondance administrative, dans certains cas urgents, c'étaient les ennuis d'une démarche auprès d'un chef hiérarchique qui souvent se souciait fort peu, pour son compte, de recourir à l'avis de son conseil d'hygiène.

Une pareille inconséquence était bien faite pour entraîner l'échec d'une organisation conçue pourtant par d'excellents esprits, inspirée par de sages considérations.

La police sanitaire est un pouvoir propre de l'autorité municipale ; le préfet ne peut se substituer au maire pour l'exercer. On constate que le maire, pour remplir utilement cette fonction, a besoin d'avoir à ses côtés des conseils expérimentés, de recevoir des avis éclairés.

Pourtant, c'est au chef-lieu d'arrondissement qu'on institue les commissions d'hygiène ; c'est au préfet seul qu'appartient le droit de les convoquer. Le maire dispose de la salubrité publique ; c'est le préfet qu'on se préoccupe de bien conseiller : étrange division du travail qui

ne peut s'expliquer que par l'influence contraire de la tradition révolutionnaire et des tendances qui orientent, malgré tout, l'administration dans la voie de la centralisation.

CHAPITRE IV

LES HABITATIONS INSALUBRES

SECTION I. — Les pouvoirs du maire avant la loi du 13 avril 1850.

Le bilan de la réglementation sanitaire municipale, au lendemain du décret de 1848, comme après la loi de 1837, resta pauvre, ou plutôt se composa presque exclusivement d'arrêtés relatifs à la voirie. Encore est-il vrai de dire que les considérations qui faisaient agir le maire n'étaient pas toujours, dans l'espèce, d'ordre hygiénique.

Les règlements sur le balayage des rues, le transport des vidanges, l'interdiction de dépôt d'immondices, du jet d'ordures, d'évacuation d'eaux grasses ou de matières usées sur la voie publique, avaient surtout pour but de conserver à la ville un aspect d'ordre et de propreté qui puisse impressionner favorablement l'étranger ou le visiteur. Ces règlements ne recevaient leur application stricte que dans les grandes artères ou les quartiers fréquentés. L'intervention du maire était inspirée plutôt par une sorte d'amour-propre ou de coquetterie d'administrateur, que par un souci éclairé de la santé publique et la

connaissance approfondie des prescriptions de l'hygiène.

La salubrité des habitations privées intéressait peu, à ce point de vue, le maire, qui eût d'ailleurs cru dépasser ses pouvoirs et attenter à la propriété privée, en pénétrant dans les maisons particulières pour assurer l'observation des règles de l'hygiène. C'était là pourtant, au milieu des agglomérations ouvrières, dans les immeubles mal construits, insuffisamment aérés, peu éclairés, que se développaient et sévissaient les germes des maladies contagieuses, faisant parmi les occupants de ces taudis des ravages incessants, pour parfois se répandre au loin sur le territoire. Les progrès de l'industrie, le développement des centres manufacturiers appelant vers les villes les ouvriers des campagnes, les réduisaient à s'entasser dans de misérables chambres obscures, mal closes et malsaines. (Voir Blanqui, *Rapport sur la situation des classes ouvrières en 1848;* de Villermé, *De l'état physique et moral des ouvriers.*)

« L'humidité, les infiltrations, l'air vicié et corrompu « amènent des maladies spéciales, causent une mortalité « effrayante. Tandis que les constitutions les plus « robustes s'affaiblissent et s'épuisent, les natures les « plus délicates s'étiolent et succombent. La phtisie « enlève les femmes et les jeunes filles ; la scrofule, le « rachitisme torturent les enfants. C'est avec épouvante « et avec horreur que l'on contemple des générations « entières décimées, et dont les débris languissants, éner- « vés, incapables de fournir au recrutement de nos

« armées, propagent au milieu de nos grandes cités des « types dégénérés et des races abatardies. » (Rapport de M. Henri de Riancey à l'Assemblée Nationale, 1850.)

L'administration locale, intéressée directement à la santé des habitants de la cité, se trouvait-elle donc désarmée en présence d'un pareil danger ? Son attitude eut pu laisser croire qu'elle était effectivement impuissante, qu'elle n'avait sur les habitations privées aucun droit de contrôle, sur les propriétaires des maisons insalubres aucun moyen de contrainte.

En réalité, le décret du 14 décembre 1789, qui constitue le texte fondamental de notre législation, avait donné aux municipalités des pouvoirs sanitaires très étendus, en leur confiant le soin de faire jouir les habitants d'une bonne police et d'assurer en particulier la propreté et la salubrité des rues, lieux et édifices publics. L'énumération n'est pas limitative et, d'ailleurs, lieux publics et rues ne sauraient guère être sains et salubres, si les constructions qui les bordent sont des foyers d'infection, souillant le sol de leurs écoulements, viciant l'air de leurs émanations. Veiller à l'hygiène des habitations, c'est donc faire de la « bonne police » et assurer la salubrité de la voirie municipale.

Cette interprétation si logique et si heureuse a été admise par la Belgique, régie par les mêmes lois du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790 ; une circulaire ministérielle du 20 avril 1849 la consacra définitivement en ces termes :

« La loi de 1789, en chargeant le pouvoir municipal de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, a dû nécessairement aussi l'autoriser à employer « tous les moyens propres à produire cet effet. Les mots » " notamment... de la salubrité dans les rues, places et « édifices publics ", dont se sert l'article 50 de cette loi, « sont démonstratifs et ne sauraient être limitatifs, « attendu qu'il serait impossible que la salubrité fût assu- « rée si l'action de la police ne pouvait s'exercer que sur « les lieux publics, et qu'elle dut tolérer l'existence dans « les propriétés particulières d'éléments nuisibles à la « santé. Si des doutes pouvaient naître à cet égard, ils « seraient dissipés par la disposition du paragraphe 5 de « l'article 3, titre II, de la loi des 16-24 août 1790, qui « confie à la vigilance et à l'autorité des corps munici- « paux le soin de prévenir par des « précautions conve- « nables » les accidents et les fléaux calamiteux, tels que « les incendies, les épidémies, etc. »

L'autorité communale française hésita toujours à faire des textes cités une semblable application qu'elle eut considérée comme trop hardie. La jurisprudence se montra d'ailleurs peu disposée à reconnaître la légalité des arrêtés municipaux concernant les habitations particulières. Le pouvoir central lui-même, qui s'était attribué le droit de pénétrer dans les maisons privées, même lorsqu'elles étaient occupées par les propriétaires, pour réglementer l'établissement des fosses d'aisance (28 octobre 1819, 5 juin 1834), l'éclairage par le gaz (5 novembre 1846), le

creusement et le curage des puits (20 juillet 1838), n'imita pas l'exemple de l'administration belge, et n'encouragea pas les maires à user largement de leur droit de police.

Un texte parut nécessaire pour étendre et définir le pouvoir des municipalités sur les logements insalubres et, en même temps, garantir les intérêts privés contre l'ignorance et l'arbitraire de l'autorité communale. Ce fut la loi du 13 avril 1850.

SECTION II. — La loi du 13 avril 1850.

Dans chaque commune, le conseil municipal a la faculté de nommer une commission spéciale chargée de rechercher et de visiter les logements insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager, pour indiquer ensuite les mesures d'assainissement qui paraissent indispensables.

Cette commission compte neuf membres, dont un médecin et un architecte ou un homme de l'art pris au besoin hors de la commune. Elle rédige un rapport qui est déposé à la mairie, pendant un mois, à la disposition des intéressés admis à fournir leurs observations.

Le conseil municipal, saisi du dossier, juge si l'immeuble est susceptible ou non d'être assaini. Dans le premier cas, il détermine les travaux à faire par le propriétaire et le délai imparti pour leur achèvement sous peine d'amende. Dans le cas contraire, il peut interdire provisoirement la location pour un temps qu'il doit fixer, le

conseil de préfecture ayant seul le droit de prononcer l'interdiction absolue.

Au cas où l'insalubrité est le résultat de causes extérieures ou permanentes, nécessitant des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, suivant les formes de l'expropriation pour cause d'utilité publique, tous les immeubles intéressés.

Telle est, rapidement esquissée, l'économie de cette loi. Les principes qui l'ont inspirée, ont été indiqués par son rapporteur à l'Assemblée nationale, M. de Riancey : « Extension de l'autorité sanitaire des administrations municipales, en ce qui touche la salubrité, la police générale et l'ordre public. Respect de la propriété. Sollicitude pour la vie et la santé des habitants pauvres et laborieux ».

Les auteurs de la loi ont eu pour premier souci de donner et surtout de conserver à la loi « le cachet municipal ». Le législateur l'a présentée comme une annexe aux lois de 1789-1790, comme un complément de ces lois. Il s'est défendu à maintes reprises d'avoir voulu toucher à l'apanage de l'édilité, d'avoir songé à restreindre ou modifier ses attributions sanitaires.

Cette préoccupation l'a parfois aveuglé et l'a empêché de faire place dans la loi à d'utiles amendements. M. Th. Roussel (de la Lozère) avait proposé qu'on instituât une seule commission par canton. Il se souvenait de l'expérience des conseils et des commissions d'hygiène, et de la peine qu'on avait eue à trouver des tech-

niciens pour constituer ces organes de consultation. La difficulté devait être plus grande encore dans les communes et surtout dans les agglomérations rurales.

Le rapporteur, M. de Riancey combattit l'amendement ; il reprocha à M. Roussel de s'être soucié plus du point de vue scientifique que du point de vue municipal. Il déclara que la commission des logements insalubres était bien plus une commission d'enquête, d'examen et de jugement qu'une commission de science et de moyens scientifiques. Il affirma enfin que les auteurs de la loi tenaient à ce que leur œuvre restât purement municipale et à ce que le siège de la commission fut à la municipalité.

En fait, le législateur de 1850 n'est pas aussi conservateur qu'il a bien voulu le prétendre. S'il respecte la division territoriale qui faisait de la commune l'unité sanitaire par excellence, s'il laisse à la municipalité le soin de l'hygiène de la cité, il oublie que le maire, chef de l'administration communale, a toujours été considéré jusque-là comme le principal agent de la santé publique.

Sa confiance est allée à un autre organe de cette administration, au conseil municipal. Ignorée naguère dans cette matière, l'assemblée communale se trouve investie de pouvoirs importants. Son rôle ne consiste pas à donner des avis, mais à prendre des décisions comme le maire, au lieu et place du maire, dans des cas où le maire est considéré comme incompétent. Le conseil municipal institue, s'il le croit nécessaire, la commission

des logements insalubres — il en choisit les membres — il provoque les visites et les enquêtes de la commission — il détermine les travaux d'assainissement nécessaires — il prononce l'interdiction temporaire de location.

La composition même de ce nouvel agent de l'organisation sanitaire faisait espérer qu'il saurait se garder des deux défauts relevés si fréquemment à l'encontre des maires : l'indifférence et l'apathie, d'une part — l'arbitraire, de l'autre. Elus du suffrage universel, issus des diverses classes de la société, venus des différents points de la commune, les conseillers municipaux devaient avoir en même temps qu'une parfaite connaissance des conditions d'hygiène de la cité, le désir de les améliorer. Leur contact continuel avec la population les rendrait facilement accessibles aux plaintes du public et à la manifestation de ses besoins, les électeurs municipaux sauraient de leur côté stimuler le zèle de leurs élus dans l'exercice de fonctions qui ont été sollicitées.

La représentation, au sein du conseil municipal, d'intérêts divers, la nécessité d'une délibération contradictoire où toutes les opinions peuvent se produire et être soutenues, permettaient de compter sur des décisions raisonnables et sages, exemptes de tout esprit de vexation et de toute passion.

L'Assemblée nationale faisait au conseil municipal un crédit si complet qu'elle écarta, lors de la deuxième délibération, un contre-projet de M. Th. Roussel disposant que l'administration communale serait mise en demeure

d'agir et d'exécuter la loi dans un certain délai. Le député de la Lozère s'écriait :

« Avec une telle loi que faites-vous ? Très certainement « vous ne faites rien ; si vous ne donnez pas à la loi un « caractère impératif, soyez assurés que dans la plus « grande partie des communes, non seulement des com- « munes rurales auxquelles je désirerais pour ma part « que la loi étendît ses effets, mais dans beaucoup de « petites villes, de localités de province éloignées, là « où l'incurie des municipalités est bien connue, soyez « certains que personne ne saisira le conseil municipal « de cette question et qu'elle ne sera même pas discu- « tée.

« Tout le monde sait quelle est l'apathie des munici- « palités, et, avec la faculté de faire ou de ne rien faire, « il y a pleine certitude qu'il ne sera rien fait ». Dès lors l'organisation des commissions, l'assainissement des immeubles insalubres n'auraient plus constitué pour les municipalités une faculté dont elles eussent pu user, mais une obligation prescrite impérativement par la loi et exécutée sous l'autorité de l'administration supérieure qui eut eu le pouvoir de procéder elle-même en cas de refus ou de négligence constatée.

Le contre-projet Roussel fut rejeté. On estima qu'il était en contradiction avec l'esprit général de la loi. Il portait atteinte au caractère essentiellement municipal du projet ; il semblait inspiré, à l'égard du conseil muni-

cipal, par un sentiment de défiance que l'Assemblée nationale était loin de partager.

Le législateur avait compté sur l'activité des conseils municipaux. Le succès de son œuvre était à ce prix. Sa confiance fut trompée et ses espérances déçues. Les commissions des logements insalubres ne furent instituées que dans quelques localités ; encore n'eurent-elles que rarement l'occasion de fonctionner, et si l'une d'elles voulut remplir consciencieusement sa mission, elle se heurta à l'apathie ou à la résistance des municipalités.

Au lendemain de la promulgation d'une loi qui paraissait répondre à un besoin général et aux vœux d'une partie de la population, on put constater que sur les 36.000 communes du territoire, 228 seulement avaient été pourvues de leurs commissions. Dans la moitié des départements, on n'en trouvait aucune. En 1853, leur nombre, d'après les statistiques officielles, atteignait bien le chiffre de 500 ; en fait, bien peu fonctionnaient : 8 ou 10 seulement en 1873 ; 4 ou 5 en 1883.

En attribuant au conseil municipal ce qui eut dû logiquement revenir au maire, le législateur avait pensé substituer à la volonté d'un homme, l'initiative multiple et diverse d'une collectivité. Il est malheureusement démontré que les assemblées délibérantes ne font pas toujours preuve d'un esprit d'initiative et de décision proportionné au chiffre des individualités qui les composent. « Admi-« nistrer est le fait de plusieurs, a dit Rœderer, agir « est le fait d'un seul ».

L'expérience de la loi de 1850 confirma cette constatation. Bien plus, les membres de cette collectivité étaient des élus ; ils pouvaient tous avoir des inspirations louables, mais tous avaient sûrement des ménagements à conserver avec quelques électeurs ; ils redoutaient d'autant plus de froisser leur susceptibilité qu'ils vivaient plus près d'eux. Perdant de vue le but généreux de la loi, les conseillers municipaux ne virent trop souvent que les difficultés de son application. Les enquêtes, les mises en demeure, les interdictions de location, les expropriations leur parurent autant de mesures faites pour porter de graves atteintes aux intérêts privés des propriétaires de la commune, autant de vexations destinées à rendre impopulaire leur administration, difficile le renouvellement de leur mandat.

Le plus sûr moyen d'éviter tous ces désagréments, n'était-il pas de ne pas constituer la commission des logements insalubres qui en était l'instrument ?

Le pouvoir central s'émut de cette inertie qui compromettait la réforme. Ce fut en vain. Le législateur avait intentionnellement omis de donner à l'autorité supérieure un moyen d'action sur les conseils municipaux. Une ressource lui restait, bien platonique, hélas ! s'adresser à la bonne volonté des municipalités, rappeler les prescriptions de la loi et indiquer les situations qui en réclamaient l'exécution ; ce fut l'objet des circulaires ministérielles des 11 août 1850, 27 décembre 1858, 9 septembre 1878, 6 février 1885.

Emanées du ministère de l'agriculture et du commerce, elles recommandaient aux préfets d'inviter les conseils municipaux, en particulier ceux des grandes villes, à organiser les commissions des logements insalubres et leur prescrivaient d'appeler l'attention des conseils généraux sur l'application de la loi et de solliciter leurs allocations.

Ces invitations des préfets, quelle que fut leur insistance, étaient dépourvues de toute sanction ; elles ne s'imposèrent pas aux municipalités qui n'en tinrent aucun cas.

Les prévisions de M. Th. Roussel s'étaient ainsi réalisées. Dans la plus grande partie du territoire, par la faute des municipalités, la loi de 1850 ne fut même pas l'objet d'un essai quelconque.

Est-ce à dire que l'insuccès de la législation des logements insalubres a tenu uniquement à cette circonstance ? Peut-on prétendre que la loi elle-même constituait un instrument irréprochable, dont les conseils municipaux n'avaient pas su se servir ? Assurément non.

L'application tentée et continuée pendant un demi-siècle par certaines villes, a révélé dans le régime institué des lacunes et des imperfections. Le législateur s'était inspiré, dans son œuvre, de trois grands principes : maintien et extension de l'autorité des administrations municipales en ce qui touche la salubrité, respect de la propriété privée, sollicitude pour la santé et pour la vie des habitants pauvres et laborieux.

Le souci de laisser à la loi un caractère exclusivement municipal a conduit aux abus déjà signalés. Le respect de la propriété privée entendu de façon trop étroite, a abouti à l'organisation d'une procédure longue et compliquée. La nécessité d'une plainte préalable ne permet pas à la commission d'instruire d'office, même en cas d'urgence. Un ensemble de formalités, descentes sur les lieux, rapport, dépôt du rapport et communication, précèdent la décision du conseil municipal qui intervient parfois après la disparition naturelle de la cause d'insalubrité.

Le recours suspensif accordé aux intéressés devant le conseil de préfecture, les incidents multiples qui peuvent surgir à l'occasion de l'exécution de la décision municipale, les diverses formalités qui devaient seulement constituer des garanties pour les intérêts privés, deviennent autant de moyens mis à la disposition des propriétaires récalcitrants pour entraver l'application de la loi. On cite à cet égard des espèces fameuses : l'affaire Thuileux, cité Jeanne d'Arc, qui a fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat, en date du 1er août 1884, a duré sept années. L'affaire Dellais ou Dillois n'a pas occupé moins de cinq fois la commission des logements insalubres, quatre fois le conseil de préfecture, une fois le Conseil d'Etat. La procédure la plus simple durait toujours un an.

La véritable sanction du rapport de la commission concluant à l'insalubrité d'un immeuble, de la décision

du conseil municipal prescrivant les travaux nécessaires eut dû être la possibilité pour l'administration de procéder d'office, après une mise en demeure adressée aux intéressés et restée sans résultat. Le législateur recula devant une mesure qu'il considéra comme une atteinte à la propriété. Le propriétaire, qui a épuisé toutes les ressources de la procédure, reste maître de l'exécution des travaux prescrits, et, s'il enfreint l'interdiction de location, il est passible d'une simple amende de 16 à 200 francs. Cette amende peut être aggravée en cas de récidive dans l'année ; mais elle est aussi susceptible d'être réduite à un chiffre insignifiant, par application de l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes.

Il est des cas où ces travaux consisteront dans la reconstruction complète d'un immeuble ou d'un quartier ; l'insalubrité est le résultat de causes extérieures ou permanentes, une exposition défectueuse, un sol humide. La commune exproprie la totalité des maisons comprises dans un rayon déterminé ; elle a la faculté de revendre aux enchères publiques les terrains laissés libres en dehors des alignements, sans que les propriétaires expropriés puissent exercer la faculté de rétrocession qui leur est accordée par la loi du 3 mai 1841 (art. 60 et 61). La mesure était sage ; on avait constaté que les propriétaires désireux d'utiliser ces hors-lignes souvent fort étroits et irréguliers, y élevaient des constructions incomplètes et malsaines.

Combien il eut été plus raisonnable encore de se rallier à la proposition de M. Roussel, pour exiger de l'acquéreur des terrains expropriés qu'il ne fît de construction que conformément aux plans adoptés par l'administration municipale, après avis du conseil d'hygiène publique, sous peine d'une amende de 16 à 500 francs et de la démolition des travaux exécutés ? Les nouvelles habitations, édifiées selon les règles de l'hygiène la plus rigoureuse, eussent seules pu garantir leurs occupants des causes extérieures et permanentes d'insalubrité qui avaient déterminé l'expropriation. Le rapporteur de la loi estima que « ce serait soumettre le droit et l'exercice « de la propriété à des entraves jusque-là inconnues ». L'amendement fut repoussé.

Ce fut aussi, pour une grande part, le respect excessif de la propriété privée qui décida le législateur à restreindre l'application de la loi aux habitations occupées par d'autres que le propriétaire. La commission des logements insalubres ne peut exercer aucune inquisition à l'égard de celui qui habite sa propre maison, serait-elle malsaine ; le conseil municipal ne peut lui imposer ni réparations, ni travaux. Le souci de sa propre conservation et de la santé de sa famille devait, à lui seul et mieux que tous les moyens de coërcition, l'engager à assainir son logement. Au surplus « s'il veut se nuire à lui-même, disait-on, on ne saurait l'en empêcher et le priver de ce que d'aucuns appelaient « la triste liberté du suicide ».

Le propriétaire ne devenait justiciable de la loi que lorsqu'il donnait à bail l'habitation insalubre ; il cessait de l'être le jour où, de gré ou de force, il congédiait son locataire. Rien ne l'empêchait d'habiter personnellement l'immeuble qui était frappé d'un interdit de location.

Cette dérogation ou mieux cette lacune qui laissait hors la loi un nombre considérable d'habitations et un chiffre important de population, était aussi une conséquence du caractère spécial de la législation de 1850, inspirée par la seule sollicitude pour la santé et pour la vie des habitants pauvres et laborieux.

Les pouvoirs publics avaient été émus de la misère du peuple. Ils avaient voulu améliorer les conditions d'existence de l'ouvrier, et leurs préoccupations s'étaient immédiatement portées sur l'habitation qui est « le centre des affections, le lieu de repos du père, la résidence de la mère, l'horizon tout entier des enfants ». L'immense majorité de ces familles vivait en location ; la rareté des logements, le désir d'habiter à proximité de l'usine ou de l'atelier les amenaient à accepter d'occuper, pour un prix relativement élevé, des maisons mal construites et mal entretenues. La crainte d'un renvoi, d'une augmentation de loyer, des frais d'un procès, souvent aussi une insouciance coutumière les retenaient de demander ou d'exiger de leurs propriétaires les réparations nécessaires. Ceux-ci, désireux avant tout d'encaisser leurs loyers, se souciaient fort peu d'engager des dépenses qui n'au-

raient pas pour effet d'accroître la valeur locative de leur immeuble.

La loi de 1850 voulut précisément suppléer à la faiblesse ou à l'apathie des uns, contraindre l'incurie et l'avarice des autres. C'est moins une loi d'hygiène générale qu'une loi de protection sociale, instituée au profit d'une classe importante de la société, les locataires pauvres, dirigée contre une catégorie restreinte, les propriétaires de logements insalubres.

Aux regards de la loi, le propriétaire, dans son habitation personnelle, n'a pas besoin d'être protégé. Le respect de la propriété privée interdit d'ailleurs qu'on l'y suive. Il reste maître de s'y comporter comme il l'entend et s'il y vit dans des conditions d'hygiène défectueuses, il ne se fait de tort qu'à lui-même. Il subira seul les conséquences de sa négligence sans que les populations ouvrières, objet de la sollicitude du législateur, aient à en souffrir.

Grossière erreur, nouvel oubli de cette loi fatale de solidarité qui lie la santé de tous les hommes, de toutes les conditions et de tous les pays. En laissant les municipalités libres d'organiser ou non, la surveillance des logements insalubres, on exposait le pays tout entier à souffrir de l'incurie d'une administration communale. En tolérant l'existence d'un immeuble malsain, sous la seule condition qu'il fut occupé par son propriétaire, on compromettait la salubrité de tout un quartier et d'une

ville. « La triste liberté du suicide » devenait le droit d'empoisonnement ou de contamination.

Pour avoir voulu s'en tenir trop strictement à ces trois principes directeurs, le législateur de 1850 avait fait une œuvre imparfaite : la loi était exclusivement municipale, mais le pouvoir central était sans action sur le conseil municipal ; la propriété était respectée, mais les garanties qu'on lui donnait étaient autant de ressources offertes au propriétaire rebelle à la loi ; la classe ouvrière était protégée, mais d'une façon bien insuffisante, on pourrait même dire maladroite.

Ces reproches avaient été formulés au moment même de la discussion par M. Théophile Roussel. Avec une perspicacité et une sagacité remarquables, le député de la Lozère proposa et développa des amendements destinés à corriger et à compléter la loi. Il n'eut aucun succès et assista à l'échec de ses contre-projets.

Du moins, sa longue carrière lui permit-elle de voir, dans la suite, les conseils d'hygiène et les congrès reproduire ses critiques. Nombre de ses amendements ont été traduits sous forme d'articles de loi dans le texte du 15 février 1902.

SECTION III. — Les pouvoirs du maire en matière d'immeubles insalubres après 1850.

Quelle était la situation faite au maire par la loi de 1850 ? Que restait-il de son pouvoir général de police en matière de salubrité publique ?

Le législateur s'était énergiquement défendu de vouloir porter aucune atteinte aux attributions définies par les lois du 14 septembre 1789 et des 16-24 août 1790. L'objet qu'il visait, la salubrité des habitations, était, à son avis, une matière nouvelle que n'avaient pu prévoir les textes antérieurs et dont aucune autorité n'avait pu recevoir le soin. Ce n'était donc pas dépouiller le maire que de confier au conseil municipal des fonctions à peine créées : au maire, la salubrité extérieure, la sûreté des rues et des places, la propreté et la commodité des voies de circulation ; à la commission des logements insalubres et au conseil municipal, la salubrité intérieure, l'hygiène de l'habitation et de ses dépendances.

Seule, une interprétation trop étroite des lois de 1789-1790 avait permis d'établir une pareille distinction. On a montré précédemment comment le maire eût pu faire découler logiquement de ces textes, les pouvoirs nécessaires pour intervenir dans les habitations et les assainir. Nous avons cité, à cet égard, l'exemple de la Belgique.

Loin d'assurer, comme elle le prétend, l'extension des pouvoirs de police du maire, la loi de 1850 les restreint et les cantonne. Des hygiénistes éminents l'ont déploré.

M. Martin, inspecteur général de la salubrité et de l'assainissement de l'habitation, appréciait ainsi ce résultat : « La loi de 1850 a eu le fâcheux effet de diminuer les pouvoirs du maire en matière de salubrité des habitations, tout en ordonnant des dispositions facultatives et

en créant des garanties par trop grandes à la mauvaise volonté des ayants droit ».

M. Monod, conseiller d'Etat, directeur général des services de l'assistance et de l'hygiène publique, a pu écrire : « Notre loi ne donne pas les moyens d'action nécessaires ; défendant au maire, chargé de la police municipale, d'agir sans le conseil municipal, elle remet au pouvoir délibérant ce qui est à l'exécutif ».

La démarcation entre les objets confiés au pouvoir général de police du maire et le domaine spécial de la loi de 1850 était d'ailleurs bien indécise. La distinction entre la salubrité intérieure et la salubrité extérieure avait été facile à énoncer, elle était d'une application difficile. Maires, commissions et conseils municipaux furent plus d'une fois embarrassés au moment d'exercer leurs attributions respectives. Cette attitude eut généralement pour effet de décourager leur initiative ; pour éviter de commettre des excès de pouvoirs, ils préférèrent se renfermer tous, dans une abstention qui leur était permise. Parfois aussi, des conflits positifs se produisirent, les uns et les autres émirent la prétention d'étendre leur juridiction sur un même objet.

Une source de difficultés fut l'interprétation de l'article 1[er] de la loi, qui assimilait aux habitations leurs « dépendances ». Que fallait-il entendre par ce dernier terme ? Dans quel cas une cour, une ruelle étaient-elles des dépendances d'un logement, dans quel cas étaient-elles des annexes de la voie publique ?

Suivant la solution adoptée, il appartenait au conseil municipal de se prévaloir de la loi de 1850 ou au maire d'user de ses pouvoirs généraux de police sanitaire, pour poursuivre l'assainissement jugé nécessaire. Cette question, souvent agitée, ne reçut de solution définitive que le jour où les autorités en conflit furent, d'une part, la commission des logements insalubres de Paris et, de l'autre, le préfet de police. L'objet du litige était une ruelle faisant communiquer un immeuble et la voie publique ; l'insalubrité résultait du mauvais état de la chaussée et des ruisseaux qui la bordaient.

Le Conseil d'Etat fut appelé à vider le conflit, et il émit un avis dans lequel il tranchait la question spéciale qui lui était posée et essayait de préciser, en énonçant des principes généraux et à l'aide d'exemples, les attributions respectives du conseil municipal et des maires en matière de salubrité, notamment pour l'assainissement des constructions : « Le conseil municipal est appelé, « sur le rapport de la commission, à prescrire toutes les « mesures et les travaux pour l'entier assainissement « des logements et de leurs dépendances reconnus insa- « lubres, tels, par exemple, que ceux tendant à modifier « la disposition défectueuse des lieux loués ou habités, « à leur donner l'air, la lumière, l'espace nécessaires, à « assécher les murs ou le sol, à procurer aux eaux « ménagères et pluviales un libre écoulement, etc.....: « 2° le préfet de police (ailleurs qu'à Paris, le maire) « doit prescrire dans les lieux publics ou même dans les

« locaux privés toutes les mesures qui intéressent d'une « manière générale la salubrité publique, et notamment, « en ce qui concerne les encombrements, les amas d'im- « mondices et les substances malsaines, les exhalaisons « dangereuses, l'abandon des animaux morts, la visite « de ceux atteints de mal contagieux, celle des échau- « doirs, fondoirs, des salles de dissection, l'accumula- « tion des eaux croupissantes et, en général, tous les « objets énumérés en l'article 23 de l'arrêté du 12 mes- « sidor an VIII et, dans les cas urgents, tels que ceux « d'épidémie ou de calamités publiques, toutes autres « mesures qu'exigerait l'intérêt de la salubrité publique;

« ..... D'après la discussion qui a précédé l'adoption « de la loi de 1850 sur les logements insalubres, on doit « entendre par ce mot dépendances, mentionné par l'ar- « ticle 1^er^ de cette loi, tous les lieux et dépendances quel- « conques, annexés aux locaux habités et dont l'usage « est ou particulier ou commun aux locataires, tels que « les cours, passages, allées et notamment les rues ou « ruelles... ; à ce titre, la rue de la villa de..... est incon- « testablement une dépendance de cet immeuble et cons- « titue une voie privée ; cette circonstance que l'accès « en est permis au public, n'en change pas le caractère, la « rue étant grillée à ses deux extrémités et le proprié- « taire pouvant à son gré, à chaque instant, interdire « cet accès ». (Cons. d'Et., 9 juin 1870). »

Au lendemain de la loi du 13 avril 1850, le maire con-

servait donc le droit d'exercer ses pouvoirs de police sanitaire sur les lieux publics, au dehors et même à l'intérieur des habitations, à la condition que les causes extérieures d'insalubrité constituent un danger public et compromettent, non pas les intérêts particuliers de quelques habitants, mais la santé d'une ville ou d'un quartier.

Le domaine était encore vaste et il semble que l'activité des maires eût pu utilement se développer dans l'exercice des fonctions qui leur restaient propres, distinctes des attributions de la commission des logements insalubres, soustraites à l'autorité de l'administration supérieure.

CHAPITRE V

LES POUVOIRS SANITAIRES DU MAIRE DE 1850 A 1884

L'indépendance des municipalités à l'égard du pouvoir central était une des conséquences de l'établissement du suffrage universel. Tempérée par l'exécution d'un contrôle sage, elle eut été une condition de l'exercice consciencieux des pouvoirs sanitaires du maire.

La Constitution de 1848 avait créé le régime électoral. La loi municipale qu'elle promettait eut peut-être établi une organisation administrative garantissant les intérêts de la commune et les droits de l'Etat.

Le coup d'Etat ne laissa pas à cette loi le temps de paraître et la Constitution du 14 janvier 1852 eut vite fait d'annuler par son article 57, l'article 10 du décret de juillet 1848. « Une loi, disait-elle, déterminera l'organisation municipale. Les maires sont nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal ». La loi des 7-8 juillet, articles 7 et 8, confia définitivement au Président de la République le choix des maires et adjoints dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les communes de 3.000 habi-

tants et au-dessus, partout ailleurs la nomination était faite par le préfet.

Comme au lendemain de la loi du 28 pluviôse an VIII, le maire cessait d'être le chef élu de la municipalité pour devenir l'agent nommé par l'autorité supérieure. En lui subsistait toujours, théoriquement, le double caractère de mandataire de la collectivité communale et de représentant du pouvoir central. Il pouvait exercer cumulativement les fonctions propres, reconnues aux autorités municipales par la Constituante, et les fonctions déléguées par les législations successives. Le changement survenu dans le mode de recrutement, devait avoir pour effet d'amener le sacrifice de celles-là au profit de celles-ci, de faire absorber les unes par les autres.

A un moment pourtant, la division des deux fonctions du maire fut rappelée à la tribune du Corps Législatif, lors de la discussion de la loi des 5 et 9 mai 1855 sur l'organisation municipale. Ce n'était pas assez de faire du maire l'agent de l'autorité centrale, en laissant au pouvoir exécutif le soin complet de son choix ; on voulut restreindre encore ses attributions. A la suite des articles traitant de la composition, du mode de nomination des corps municipaux, de l'assemblée des électeurs municipaux, le projet contenait une section intitulée « Dispositions particulières » chargeant les préfets, dans les chefs-lieux de départements dont la population excédait 40.000 âmes, des fonctions de préfet de police telles

qu'elles étaient réglées par les dispositions de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII.

L'arrêté confiait à ce magistrat la police tout entière, depuis les attroupements et les fêtes publiques jusqu'à la salubrité de la cité, la vente des marchandises prohibées, la surveillance des places et lieux publics.

C'était bien là « la bonne police » dont le décret du 14 décembre 1789 avait donné le soin au pouvoir municipal, c'étaient les mêmes objets que la loi des 16-24 août avait confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux. Le préfet de police avait dépossédé la municipalité de Paris, les préfets de départements allaient-ils donc se substituer aux maires de leurs chefs-lieux ?

Le législateur devait être nécessairement embarrassé par le rapprochement de ces divers textes, dont il se réclamait également. Il eut recours à une distinction que M. Langlais établit dans son discours au corps législatif. Parmi les pouvoirs propres du maire, dans les attributions de police énumérées par la loi de 1790, il en est qui n'intéressent pas seulement la tranquillité de la ville, mais aussi l'ordre public et la sûreté du territoire tout entier : c'est la police générale. Les autres n'ont pour but que la sécurité et l'ordre de la cité : c'est la police locale. Le gouvernement proposa « pour les villes chefs-lieux de départements de 40.000 âmes et au-dessus de détacher les pouvoirs de sûreté générale et de les confier au préfet. Les maires conservent, avec les attribu-

tions communales, les fonctions diverses qui leur sont conférées par des lois et la police municipale ».

Dans cette nouvelle classification, quelle était la place faite à la police sanitaire, qui présentait un intérêt à la fois général et local ? Le principe qui la considérait comme une matière municipale s'imposait encore tellement aux esprits, que le maire, après le démembrement de son autorité, ne conservait plus guère comme pouvoir propre que la salubrité publique.

L'article 50 que le législateur annonçait comme « le tableau exact et complet des fonctions du maire » est, presque tout entier, constitué par l'énumération détaillée des attributions sanitaires : « La sûreté et la liberté du passage sur la voie publique, — l'éclairage, le balayage, les arrosements, la solidité et la salubrité des constructions privées, — les mesures propres à prévenir et à arrêter les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, les débordements, — les secours à donner aux noyés, — l'inspection de la salubrité des denrées, boissons, comestibles et autres marchandises mises en vente publique et de la fidélité de leur débit ».

La séparation des pouvoirs de police, établie par l'article 50 de la loi du 5 mai 1855, fut une source de difficultés, soit que les préfets n'aient pas su user avec le tact convenable des attributions qui leur étaient conférées, soit susceptibilité exagérée de la part des maires des grandes villes.

Le projet, présenté en février 1865, sur les conseils municipaux comportait la modification de la loi de 1855 et remettait sous l'autorité du maire, une bonne partie des matières qui lui avaient été enlevées ; la loi votée le 24 juillet 1867, article 23, abrogea complètement la législation du 5 mai 1855 et lui substitua un simple contrôle de l'administration supérieure sur le personnel de la police.

L'extension des pouvoirs du maire devait constituer peut-être une concession à l'opposition grandissante et une satisfaction à l'opinion publique, mécontente des excès et des abus de la centralisation administrative. Concession et satisfaction bien illusoires ! Le maire restait dans la commune, l'agent de l'Etat placé au sein du conseil municipal pour en obtenir les délibérations souhaitées par le pouvoir central, sinon pour résister victorieusement à toute tentative d'indépendance.

La poussée des idées libérales finit par imposer à l'Empire la nécessité d'une nouvelle organisation municipale. En mars 1870, une commission fut créée au ministère de l'intérieur pour dresser un projet de réforme sur les bases des travaux préparatoires de 1851. Le 22 juillet 1870, une loi fut votée qui laissait au préfet ou à l'Empereur, le soin de nommer le maire, mais avec l'obligation de le choisir parmi les membres du conseil municipal. Projets tardifs, mesure incomplète, quelques mois plus tard, le régime sombrait dans les premiers désastres de la guerre.

La centralisation de tous les pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat, reprise par le second Empire, avait produit les mêmes effets : elle avait tué la vie politique municipale, elle avait aboli, chez le maire, l'esprit d'initiative nécessaire pour une bonne administration, indispensable dans l'exercice des fonctions délicates et personnelles de l'hygiène publique.

La République de 1870 s'empressa de restituer au conseil municipal le soin de choisir dans son sein le maire qui devait présider aux destinées de la commune. La loi du 14 avril 1871, en établissant ce principe, introduisait une exception pour les villes chefs-lieux de département ou d'arrondissement et celles qui avaient une population de plus de 20.000 habitants, les maires de ces communes étaient nommés par décret du gouvernement et pris nécessairement parmi les conseillers municipaux.

Quant aux attributions, elles devaient faire l'objet d'une loi organique, mais l'article 18 se référait expressément aux législations encore en vigueur. Le maire était maintenu dans les pouvoirs de police sanitaire que lui avaient attribués les lois de 1837 et de 1855.

Malheureusement la loi du 20 janvier 1874 marqua un fâcheux retour en arrière et créa une nouvelle perturbation dans le fonctionnement de l'administration municipale. Les maires et adjoints sont désormais nommés par le Président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton,

par le préfet dans les autres communes et choisis soit dans le conseil municipal soit en dehors.

Pour justifier cette disposition, le gouvernement se plaignait de ne trouver chez un trop grand nombre de maires, nommés par les conseils municipaux, ni le zèle, ni le concours, ni l'énergie nécessaire pour l'exécution des mesures d'ordre public (Rapport de M. Clapier du 17 décembre 1873). En réalité, il obéissait aux tendances centralisatrices, promptes à se réveiller. Le projet comportait même l'attribution au préfet et au sous-préfet, dans tous les chefs-lieux de département et d'arrondissement, de toutes les matières confiées au préfet de police à Paris, par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Dans les autres communes, le maire conservait la police sous l'autorité du préfet ou du sous-préfet ; mais il pouvait en être momentanément dessaisi, par un arrêté du préfet qui pouvait, soit en retenir l'exercice, soit le confier à un délégué. La commission se montra peu favorable à ce déplacement de fonctions qui était sans intérêt : « dès le moment, où le gouvernement recouvre sur les maires sa légitime influence, il n'a pas à amoindrir leur autorité (*loc. cit.*).

Une partie de la loi organique annoncée en 1871 fut votée le 7 juillet 1874 : elle était relative à l'électorat municipal, les articles traitant de la nomination des maires et de leurs attributions étaient réservés pour des délibérations ultérieures ; ils ne virent jamais le jour.

La loi du 12 août 1876, œuvre de la nouvelle Cham-

bre, rétablit de façon définitive le principe de l'élection du maire par les conseils municipaux, sauf dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, où le Président de la République conservait le droit de le nommer, en le choisissant dans l'assemblée communale.

Un moment interrompue par l'entreprise du 16 mai 1877, l'étude des projets d'organisation générale de l'administration municipale aboutit enfin à la loi municipale de 1884.

Les vicissitudes de cette réforme, promise depuis 1871, avaient eu un résultat déplorable : laisser l'administration communale dans l'incertitude sur la nature exacte, la portée et l'étendue de ses fonctions ; elles devaient produire, d'autre part, un effet heureux : élaborée très lentement, à la suite d'une période où les principes politiques les plus opposés s'étaient livré bataille avec des fortunes diverses, la loi de 1884 présente, sur toutes les législations que nous avons rencontrées, cette supériorité d'être complète et de réaliser l'équilibre de ces deux idées trop longtemps considérées comme contraires : la commune est une personne administrative distincte de l'Etat ; l'Etat doit avoir un large droit de tutelle sur la commune.

La commune a ses droits propres, ses intérêts spéciaux, son administration spéciale issue de l'élection ; l'exercice de ces droits, la défense de ces intérêts peuvent avoir une influence sur la sécurité du pays tout entier et sur l'avenir de la commune.

« On ne saurait se dire attaché à l'unité nationale, disait le rapporteur à la Chambre, M. de Marcère, le 19 décembre 1882, et, en même temps, méconnaître que la puissance de l'État à l'égard des communautés va jusqu'à mettre obstacle au développement de leur activité et à limiter leur initiative, si ces êtres collectifs dépassent la mesure et nuisent à l'intérêt général. De même, il est contradictoire de se dire soumis au devoir de solidarité qui relie entre elles les générations et sur lequel se fonde l'idée de patrie, et en même temps d'admettre que les communes qui ne sont rien que par la tradition, par l'enchaînement des familles vivant côte à côte sur le même sol, par la jouissance perpétuelle de biens communs, pourraient, par des décisions arbitraires et actuelles mais définitives dans leurs effets, sacrifier au présent tout l'avenir ouvert devant elles ».

« Le contrôle administratif consiste à maintenir les communes sous la règle inflexible des lois générales, à les empêcher de nuire aux intérêts de la nation ou de compromettre leur propre avenir ».

L'application de ces principes directeurs de la loi de 1884 à la matière de la salubrité publique, devait produire une conséquence facile à prévoir : la nécessité d'armer l'État, non contre l'initiative trop hardie ou les empiètements audacieux des municipalités, mais bien contre leur incurie ou leur faiblesse.

CHAPITRE VI

LA LOI MUNICIPALE DE 1884

SECTION I. — Nature des pouvoirs du maire.

Le maire de la loi de 1884, élu par ses collègues au sein du conseil municipal, participe de la personnalité complexe de la commune. Chef de l'administration municipale, il ne cesse pas d'être le représentant du pouvoir central. Cette double qualité comporte des attributions bien différentes.

Le décret du 14 décembre 1789 avait établi la distinction de façon lumineuse. Les corps municipaux qu'il créait, devaient avoir deux espèces de fonctions à remplir: les unes, propres au pouvoir municipal, les autres, propres à l'Etat et déléguées par lui. Les fonctions propres, parmi lesquelles figurait la salubrité des rues, lieux et édifices publics, étaient exercées sous la simple surveillance des autorités administratives ; elles faisaient l'objet de délibérations exécutoires par elles-mêmes. Les fonctions déléguées restaient sous l'autorité de l'administration générale.

Les législations postérieures avaient substitué le

maire au corps municipal ; elles avaient pu modifier l'étendue ou l'exercice de sa double fonction ; elles en avaient conservé la division.

Les auteurs de la loi de 1884 ne purent s'empêcher de rappeler cette classification traditionnelle et M. de Marcère la cita dans son rapport : « Aux fonctions propres « au pouvoir municipal, le maire joint, comme le pro- « clamait en 1789 l'Assemblée Constituante, des fonc- « tions propres à l'administration générale de l'Etat et « qui sont déléguées par elle. »

L'attribution au maire des pouvoirs sanitaires résulte, dans la loi du 5 avril 1884, de la combinaison des articles 91 et 97, § 1er et § 2, nos 1, 4, 5, 6.

« Art. 91. — Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

Art. 97. — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices, qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui

puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure. »

Ce dernier article est constitué d'éléments puisés dans le décret du 14 décembre 1789, article 50 et le décret du 16 août 1790, titre XI, article 3. On n'avait pas cru pouvoir trouver une définition plus heureuse de la police municipale, une énumération plus complète des objets intéressant la salubrité publique.

La fonction sanitaire reste donc « l'apanage de l'édilité ». A quel titre le maire l'exerce-t-il ? Dans quelle catégorie de pouvoirs, le législateur de 1884 a-t-il entendu la classer ? Parmi les pouvoirs propres, suivant les erre-

ments de près d'un siècle ? Parmi les pouvoirs délégués, comme on avait été tenté de le faire depuis 1837 ?

La question n'était pas sans intérêt ni sans difficulté. La première solution abandonnait au bon vouloir et à l'arbitraire du maire, des intérêts dépassant les limites d'une commune ou la durée d'un mandat, la santé d'une région, la population d'une ville ; l'expérience faite ne conseillait guère l'adoption d'un pareil régime. La seconde était en contradiction flagrante avec un principe traditionnel de notre organisation municipale et les idées directrices de la loi de 1884.

Le législateur a résolu le problème en dédoublant encore la personnalité du maire, en créant dans ses fonctions, une nouvelle catégorie.

Le maire est agent du gouvernement et simple fonctionnire, quand il veille à la publication et à l'exécution des lois, à la sûreté générale et aux matières qui lui sont expressément confiées par des textes spéciaux. Il procède alors sous l'autorité du gouvernement.

Il est ensuite délégué mandataire du conseil municipal ; il agit sous le contrôle de cette assemblée et sous la surveillance de l'autorité supérieure, quand il administre le patrimoine de la communauté.

Il sera tout à la fois, et sans qu'on puisse distinguer, le mandataire de la commune et le délégué de l'Etat, quand il pourvoira à la police municipale et, notamment, quand il veillera à la salubrité publique.

Dans le premier cas, il exerce les pouvoirs délégués ;

dans le second, les pouvoirs propres de l'autorité municipale ; dans le troisième, des pouvoirs « mixtes ».

Cette solution ou plutôt cette transaction peut paraître subtile. Elle n'en a pas moins été imposée par la double nécessité de ménager des principes respectables et de sauvegarder des intérêts importants. Dans son rapport à la Chambre des députés, M. de Marcère, après avoir rappelé la division des fonctions propres et des fonctions déléguées du maire et cité des exemples des unes et des autres, sans nommer nulle part la police sanitaire, ajoute: « Le maire est encore investi d'autres attributions qui ont « un caractère mixte : la police municipale, la police « rurale, la voirie municipale. S'il doit assurer l'ordre, « la salubrité, la viabilité, pour remplir le but principal « que, dans l'origine, les habitants se sont proposés en « se réunissant sur un même lieu, cette sécurité locale, « cette facilité de communication sont réclamées non seu- « lement par l'intérêt des habitants en tant qu'habitants « de la cité, mais encore par l'intérêt général et pour la « sécurité de tous les citoyens, soit qu'ils soient fixés sur « le sol communal, soit qu'ils ne fassent que le traverser « ou y séjourner. » Plus loin : « La loi nouvelle restitue « aux maires de toutes les communes, la plénitude de tous « les pouvoirs de police municipale et générale qui leur « étaient dévolus par la législation de l'Assemblée Cons- « tituante... on a maintenu, en ces matières, l'autorité du « pouvoir central qui a la garde et la responsabilité de « l'ordre public et de la sécurité des citoyens. Grâce à ce

« caractère mixte dont il est revêtu, ce pouvoir de police « ne perdra rien de son efficacité, à la condition que les « maires se pénètrent de leurs devoirs à mesure que leur « importance grandit, et il fera moins lourdement sentir « sa redoutable puissance. »

La nouvelle division des fonctions municipales et le classement de la salubrité publique parmi les attributions d'un caractère mixte, ainsi exposés par M. de Marcère, firent l'objet d'une ratification implicite de la part du Parlement.

En effet, les législateurs de 1884 furent moins soucieux que leurs prédécesseurs de la Révolution d'introduire dans la loi des principes généraux et une théorie des pouvoirs des maires. On chercherait même vainement dans le texte un des termes dont le rapporteur à la Chambre avait qualifié les diverses catégories d'attributions.

Par contre, les travaux préparatoires, la rédaction et plus encore les dispositions de la loi indiquent la volonté du Parlement d'adopter la thèse de M. de Marcère.

Le projet primitif divisait le titre III en chapitres ; le chapitre 2 contenait les attributions exercées par le maire, comme préposé à la gestion des intérêts communaux ; le chapitre 3, les attributions exercées par le maire, comme agent du pouvoir central ; les articles 94 et 97 se trouvaient à la suite du dernier.

M. Oudet (*Journal Officiel* du 5 mars 1884) se plaignit, lors de la deuxième délibération au Sénat, de cet ordre qui semblait donner à la sûreté et à la salubrité publiques

le caractère de fonctions simplement déléguées au maire. Partisan convaincu d'une décentralisation complète, il demandait que les articles 94 et 97 passent sous le chapitre 2. Le Sénat n'accueillit pas cette proposition. Il jugea que la place des deux articles visés n'était ni dans le chapitre 3, ni dans le chapitre 2 et, pour dissiper toute interprétation erronée de ses volontés, il fit disparaître du titre III toute division.

Du moins, dans le texte définitif, chaque catégorie de fonctions est-elle caractérisée et différenciée par la qualité de la personne administrative devant laquelle le maire est comptable de sa gestion.

Les attributions énoncées à l'article 90, attributions propres, sont « sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure » ; les attributions de l'article 92, attributions déléguées, sont exercées « sous l'autorité de l'administration supérieure » ; les attributions de l'article 91, définies par l'article 97, attributions mixtes, sont « sous la surveillance de l'administration supérieure ».

Le maire pourvoira aux unes et aux autres de ces attributions; par des arrêtés qui seront également adressés et communiqués au préfet. Quel que soit l'objet de ces décisions, le préfet peut, soit les annuler, soit en suspendre l'exécution. S'ils portent règlement permanent, et ce sera souvent le cas en matière d'hygiène, ils ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation à la préfecture ou à la sous-préfecture.

S'agit-il de fonctions propres au pouvoir municipal, le pouvoir du préfet se limite à cette suspension ou à cette annulation. Il ne peut contraindre le maire à agir, il ne peut procéder à sa place.

S'agit-il spécialement d'une matière confiée au maire par une simple délégation de l'Etat, le représentant du pouvoir déléguant pourra non seulement annuler l'arrêté, mais même le rectifier et lui en substituer un autre. Bien plus, il pourra agir lui-même directement, sans avis préalable au maire ni sans mise en demeure.

S'agit-il enfin d'attributions mixtes, notamment de la police sanitaire, rien n'autorise le préfet à retoucher l'arrêté pris par le maire dans l'exercice de ses pouvoirs , mais, si le maire reste inactif, le préfet peut prendre pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet, à l'égard d'une seule commune, qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Cette importante disposition, qui constitue, à notre point de vue la vériable innovation de la loi de 1884, est inscrite sous l'article 99.

SECTION II. — Rapports du maire avec l'autorité centrale.

La discussion de l'article 99 a donné lieu, à la Chambre, et surtout au Sénat, à d'intéressants débats. La rédaction a fait l'objet de modifications successives.

Le texte primitif portait « qu'en cas de refus ou de négligence du maire, et après une mise en demeure restée sans résultat, le préfet aurait le droit de pourvoir directement à toutes les nécessités de la police municipale ou locale.

MM. Oudet et Labiche, sénateurs, reprochèrent à cette disposition de détruire toute liberté communale et de transporter au préfet, indirectement mais sûrement, la partie essentielle des pouvoirs qui constituaient la garantie de cette liberté.

La commission du Sénat proposa de décider que le préfet ne pourrait, en aucun cas, prendre, à défaut du maire, un arrêté portant règlement permanent.

M. Goblet, à la Chambre, demanda que l'article 99 réserve au préfet le droit d'intervenir, au lieu et place du maire, seulement quand il s'agirait de mesures relatives à la sûreté et à la salubrité générales. « Le texte de la com-
« mission, disait-il, parle de sécurité et de salubrité
« publiques ; or, la sécurité, la tranquillité et la salu-
« brité publiques peuvent s'appliquer à une seule com-
« mune. Il est évident que, quand il existe dans une com-
« mune un arrêté qui prescrit des mesures de salubrité,
« ces mesures sont des mesures de salubrité publique,

« mais qui ne dépassent pas le cercle de la commune.
« Toutes les fois qu'elles dépassent le cercle de la com-
« mune, ce sont des mesures de salubrité générale.....
« Vous dites que le préfet peut intervenir dans les com-
« munes au point de vue de la tranquillité, de la sûreté
« et de la salubrité publiques, sans viser la circonstance
« que cette tranquillité, cette sécurité, cette salubrité inté-
« ressent l'ensemble du département. »

L'orateur citait l'exemple d'un arrêté du préfet du Gers qui avait généralisé, pour tout le département, des mesures de police, relatives à l'enlèvement des boues et immondices. La Cour de cassation, appelée à se prononcer sur la validité de cette décision, avait rendu l'arrêt ainsi motivé :

« Attendu que le règlement est expressément et uniquement fondé sur la nécessité de rendre uniformes dans le département du Gers et de compléter les arrêtés municipaux insuffisants, incomplets et tombés en désuétude, qu'il a pour titre : « Règlement général de police municipale et rurale » ;

« Attendu qu'à ce point de vue, qui n'intéresse pas la salubrité générale, l'interdiction dont s'agit (jet d'immondices), qui n'a pour objet ni de faire cesser, ni de prévenir une épidémie dans le département, est une mesure de police purement locale qui ne saurait entrer dans les attributions du préfet... »

« Avec la disposition que la commission veut nous faire
« accepter, concluait M. Goblet, voilà que dans un dépar-

« tement un préfet, visant simplement la salubrité publi-
« que, sans constater l'intérêt général du département,
« qu'il peut en résulter, si l'on manque à cet arrêté, quel-
« que épidémie ou maladie contagieuse, un préfet pour-
« rait prescrire, à toutes les communes du département,
« d'employer les fameuses boîtes (à ordures ménagères)
« que vous connaissez et même les prescrire à une seule
« commune. » (*Journal Officiel*, 22 mars 1884.)

Les défenseurs de l'article 99, au Sénat comme à la Chambre, ne justifiaient pas cette disposition par les mêmes raisons.

M. de Marcère, pour calmer les hésitations des partisans des libertés communales, essaya de démontrer que l'article 99 n'était que l'application d'un principe général de droit, la confirmation d'une loi antérieure, la consécration légale d'une jurisprudence établie.

Le maire, en prenant un arrêté, exerce le pouvoir réglementaire ; or, ce pouvoir est de l'essence même de l'Etat ; le maire n'en use qu'en vertu d'une délégation spéciale, et l'autorité qui délègue a le même droit que son délégué.

L'article 15 de la loi de 1837 reconnaissait au préfet, au cas où le maire refuserait et négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le droit de procéder d'office après une mise en demeure. La circulaire du 1er juillet 1840 avait interprété ce texte de la façon suivante : « Il est incontestable que la loi de 1837 a laissé

entre les mains des maires des pouvoirs propres dont les lois des 14 décembre 1789 et 19 juillet 1791 les avaient investis, et les préfets ne peuvent, en thèse générale, se substituer aux maires, en prenant des arrêtés qui rentrent dans les attributions de la police municipale ; mais si cette autorité reste inactive, malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci peut et doit agir, comme lui en donne le droit l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. »

Enfin, la Cour de cassation, par des arrêts du 18 janvier 1828, 10 mars 1848, 5 mars 1818, avait admis que les préfets investis du droit d'approuver ou de réformer les règlements des officiers municipaux sur les objets de police administrative, avaient essentiellement le droit de faire directement des règlements sur les mêmes matières.

L'argumentation de M. de Marcère était fort habile, mais en tous points erronée. Il est hors de doute que le pouvoir réglementaire est le propre de l'Etat, parce qu'il dérive du pouvoir de commander et que l'Etat détient la puissance publique. La commune reçoit de l'Etat le pouvoir réglementaire, en même temps que la personnalité juridique. Est-ce à titre de simple délégation ou comme attribut propre ? La commune a une personnalité distincte de l'Etat ; ne pourrait-elle pas avoir un pouvoir réglementaire spécial ? D'ailleurs, ce qui serait délégué par l'Etat, ce n'est pas l'ensemble des droits et des fonctions communales, mais seulement un mode d'exercice de ces droits et de ces fonctions : la voie réglementaire. Ainsi s'explique le large pouvoir de contrôle, concédé au

pouvoir central qui suspend et annule les arrêtés municipaux.

Quant aux droits eux-mêmes, il en est qui, par leur nature et par leur caractère, échappent depuis 1789 à l'autorité de l'Etat : ce sont les fonctions propres et, au premier rang, la police sanitaire de la commune. Le maire, quand il prend des arrêtés pour assurer la salubrité de la ville, n'est pas le mandataire du préfet; le préfet se prévaudrait à tort d'une délégation pour se substituer au maire et agir à sa place.

Ensuite, l'article 15 de la loi de 1837 n'avait pas eu pour effet de conférer au préfet le droit d'user de son pouvoir réglementaire, de façon générale, dans toutes les matières confiées à la vigilance et à l'autorité des maires, mais seulement à l'occasion d'actes formels, précisément indiqués et exigés par les lois, constituant l'exercice d'un pouvoir délégué. Le texte législatif, aussi bien que les paroles de M. Vivien, ne laissaient aucun doute à cet égard. Or, la police municipale, dans laquelle était comprise la police sanitaire, était, dans la loi de 1837, un pouvoir propre. Le préfet eut faussement interprété l'article 15 et abusé de son autorité en prenant, même après une mise en demeure au maire, un arrêté réglementant le balayage d'une ville.

Enfin, la jurisprudence, avant 1884, était unanime, mais pour faire une distinction. Le maire a seul le droit de prendre, dans sa commune, des mesures ayant pour but la salubrité locale. Le préfet ne peut intervenir que

si un intérêt général, tel que la santé du territoire tout entier, est en cause, et ses arrêtés doivent être nécessairement applicables à tout le département. Aux arrêts de 1818 et de 1828, rendus d'ailleurs sous l'empire de la législation de l'an VIII, d'après laquelle tous les actes des maires étaient accomplis sous l'autorité des préfets, on eut pu opposer les décisions de la Cour de cassation, en date des 21 juillet 1876, 27 février 1875 et surtout du 28 juin 1861 sur le balayage des rues (S., 61, 1, 1022), et du 14 décembre 1867 sur les immondices (S., 68, 1, 422).

Les véritables motifs qui avaient dicté au législateur l'article 99 étaient les mêmes qui, avant 1884, avaient amené l'administration préfectorale à étendre, parfois de façon abusive, le champ d'application de l'article 15 de la loi de 1837, les mêmes qui avaient fixé la jurisprudence dans la distinction, rappelée plus haut, des mesures générales et des mesures locales de salubrité, qui avaient même, dans quelques cas, fait prendre par le préfet et consacrer par les tribunaux des arrêtés constituant de véritables empiètements sur les pouvoirs sanitaires du maire, dans sa propre commune : la nécessité urgente de sauvegarder la santé des populations, l'hygiène des villes compromises par l'incurie, la négligence ou l'ignorance des autorités municipales ; d'autre part, l'impossibilité pour l'Etat de trouver, dans les lois en vigueur, le pouvoir de contraindre le maire oublieux de ses obligations, et le droit d'agir directement pour pourvoir à des intérêts communaux.

Le rapport de M. de Marcère, véritable monument de discussion, se préoccupait de justifier l'article 99, par ces considérations de fait et aussi par des raisons de droit, il s'efforçait de trouver à cette disposition des précédents dans la législation et dans la jurisprudence. Les hasards de la séance voulurent qu'un jour, au Sénat, le rapporteur, M. Demole, se trouvant absent, un commissaire du gouvernement, M. Lenoël, fut appelé à le remplacer, pour défendre, à l'improviste, l'article 99 contre un de ses détracteurs. Cette improvisation eut du moins le mérite de contenir des déclarations très nettes, sur les pouvoirs du préfet à l'égard du maire qui, avant 1884, négligeait d'user de son droit de police, et un aveu du véritable caractère du texte soumis au vote de l'assemblée :

« Dans l'état actuel de notre législation communale, le « préfet n'a pas le pouvoir réglementaire sur une seule « commune. Il n'a ce pouvoir que sur l'ensemble des « communes qui constituent la circonscription départe- « mentale. Il ne peut donc se substituer au maire par « voie d'arrêté individuel et faire ce que celui-ci aurait « pu faire par arrêté municipal. Nous ne vous deman- « dons pas de confisquer à notre profit le droit de police « qui, depuis 1789, appartient au maire, mais de nous « donner le droit, dans des cas extrêmement rares, de « nous substituer au magistrat municipal, lorsqu'il y a « de sa part mauvais vouloir ou l'intention arrêtée de ne

« pas remplir son devoir... L'article 99 constitue pour le « gouvernement un droit nouveau. »

La loi de 1884 avait donc confirmé, dans ses articles 91, 94 et 97, l'attribution au maire de la police sanitaire de la commune. Cette fonction a cessé d'avoir un caractère propre au pouvoir municipal ; elle n'a pas le caractère d'une simple délégation ; elle est mixte. Elle est toujours exercée « sous la surveillance de l'administration supérieure », mais cette surveillance est désormais efficace. Le pouvoir central pouvait déjà suspendre et révoquer le maire trop peu soucieux de la santé de ses administrés, annuler le règlement défectueux ou insuffisant ; il tient, de l'article 99, le droit nouveau de prendre pour toute l'étendue du département, pour plusieurs communes ou même pour une seule, après une mise en demeure, les arrêtés que les nécessités de l'hygiène imposent et les mesures que les maires négligent ou refusent d'ordonner.

C'est en transformant la nature des pouvoirs sanitaires du maire, en changeant la qualité en vertu de laquelle ce magistrat pourvoit à la salubrité publique, en renforçant l'autorité de l'Etat, que le législateur de 1884 s'est, à notre point de vue du moins, montré réellement novateur.

SECTION III. — Etendue des pouvoirs du maire.

L'étendue de ces pouvoirs et les attributions qu'ils comportent, n'ont reçu de la loi municipale aucune modification notable. L'article 97 reproduit à peu près littérale-

ment l'article 3 du titre II de la loi des 16-24 août 1790. Le projet primitif commençait ainsi : « La police comprend : 1° .....; 2° .... » M. Léon Peulevey critiqua, à la Chambre, une rédaction qui semblait comporter une limitation et proposa le texte actuel qui fut accepté par la commission. Après avoir défini la police municipale, c'est à titre de simple indication que l'article 97 cite, dans les paragraphes 1, 4, 5, 6, les principales matières qui dépendent de la police sanitaire : hygiène de la voirie, salubrité des comestibles, maladies épidémiques et contagieuses, épizooties et inhumations.

Les fonctions du maire ne sont pas restreintes, elles ne sont pas non plus augmentées. Comme avant 1884, le rôle du maire s'arrête au seuil des habitations qui restent soumises au contrôle de la commission des logements insalubres ; la loi municipale n'abroge pas la législation du 13 avril 1850. Elle laisse subsister la loi du 16 septembre 1807, sur le dessèchement des marais et les grands travaux de salubrité, le décret du 15 décembre 1810 sur les établissements insalubres, la loi du 23 prairial an XII sur le transport des personnes décédées et les inhumations (*Journal Officiel* du 27 février 1883). Elle respecte la loi du 3 mars 1822, sur les épidémies.

Le texte de la commission, transcrivant les dispositions de l'article 3 du titre II de la loi de 1790, visait parmi les objets intéressant la salubrité publique et compris dans la police municipale : les épidémies. M. Léon Peulevey reprocha à ce terme d'impliquer l'idée de maladies qui

tiennent à des causes générales, mais qui ne se propagent pas par la contagion. Il proposa de substituer à ce terme, fait pour mettre en conflit l'autorité municipale et le pouvoir central, l'expression « maladies épidémiques et contagieuses ». La rédaction, ainsi modifiée, fut approuvée par la commission et votée sans débat.

SECTION IV. — Régime spécial de la ville de Lyon.

Une situation spéciale était faite à la ville de Lyon et aux communes de la banlieue lyonnaise. Les maires de ces communes, énumérées dans l'article 104, devaient partager avec le préfet du Rhône, les attributions généralement dévolues à l'autorité municipale. A qui allait échoir le soin de la police sanitaire ?

L'article 105, dans son texte primitif, portait : « que dans les communes désignées, les maires restaient chargés : 1° ...; 2° de la police municipale en tout ce qui a rapport à la voie publique, à l'éclairage, au nettoiement, au balayage, à l'enlèvement des encombrements, boues, neiges et glaces, aux arrosements, à la délivrance des alignements en bordure ou en saillie, en tout ce qui concerne la solidité et la salubrité des constructions privées, la construction, la vidange des fosses d'aisances, les inhumations, les secours aux noyés, asphyxiés ou blessés, la réglementation des marchés, l'inspection de la salubrité des denrées, boissons, comestibles et autres marchandises mises en vente, et la fidélité de leur débit,

la surveillance des abattoirs, étaux de boucherie et autres établissements analogues. »

M. Lagrange protesta contre un projet qui restreignait considérablement les pouvoirs de police du maire et notamment le privait du « droit de s'occuper des logements insalubres ». L'article 105 fut modifié à la suite de ces critiques et investit les maires des communes de l'agglomération lyonnaise, de la plupart des attributions de police et notamment des pouvoirs sanitaires prévus par les paragraphes 1, 4, 5 et 6 de l'article 97 de la loi.

Pour terminer l'organisation de la police sanitaire municipale dans la loi de 1884, l'étude des pouvoirs du maire et de ses rapports avec l'administration supérieure, il est une constatation intéressante à faire : l'oubli complet du conseil municipal.

L'assemblée communale avait paru au législateur de 1850 seule capable de pourvoir utilement et sagement a la salubrité des habitations. Les textes que nous venons d'analyser ne prononcent même pas son nom. Les maires, comme d'ailleurs les préfets, peuvent prendre des arrêtés sans consulter le conseil municipal ; s'ils vont jusqu'à solliciter cet avis, ils ne sont pas tenus de le suivre.

Le conseil municipal a donc, en théorie, un rôle nul en matière d'hygiène publique. En fait, les mesures de salubrité prescrites par les administrations municipales ou préfectorales entraînent des dépenses que le budget communal doit prévoir. Le conseil municipal est maître du

budget ; c'est à lui qu'il faudra demander de voter les crédits nécessaires. S'il refuse, les dépenses de salubrité n'ayant pas un caractère obligatoire (art. 136, loi de 1884), on ne pourra pas d'office les inscrire au budget communal (art. 149).

Le conseil municipal a ainsi le moyen de faciliter ou d'entraver les pouvoirs sanitaires du maire ou du préfet. Avec son concours, les mesures d'assainissement pourront parvenir à une heureuse réalisation ; sinon, elles demeureront de simples projets.

CHAPITRE VII

DE 1884 A 1902

SECTION I. — L'application de la loi du 5 avril 1884.

L'insuffisance reprochée aux maires, dans l'exercice de leurs attributions sanitaires, avait longtemps trouvé son excuse dans les vicissitudes de l'organisation municipale. Tantôt on tuait leur initiative par une centralisation à outrance, tantôt on leur abandonnait des pouvoirs si étendus, une indépendance si absolue qu'ils en étaient embarrassés. La loi du 5 avril 1884 venait de donner à l'administration communale une forme stable et complète. Les maires allaient pouvoir enfin s'occuper librement et utilement de la salubrité publique dont on leur conservait le soin.

Au lendemain de la loi de 1884, ils n'usèrent pas plus souvent ni pas mieux que jadis de leurs pouvoirs sanitaires.

Comment pouvait désormais s'expliquer leur attitude ?

Parmi les causes qui continuent à produire les mêmes effets, il en est sur lesquelles il serait oiseux de revenir

autrement que pour les rappeler. Le caractère électif du maire l'oblige à rechercher ou à conserver la faveur du plus grand nombre et l'amène à s'abstenir d'édicter des arrêtés qui contrarient les habitudes de tous, lèsent les intérêts de quelques-uns.

La connaissance des principes de l'hygiène publique et des mesures qui en sont l'application, est loin d'être acquise à tous les maires.

Pour remédier à cette ignorance, les arrêtés du 18 décembre 1848 et du 5 janvier 1849 avaient institué des conseils d'hygiène et de salubrité de département et d'arrondissement ; ils avaient prévu la création de commissions cantonales de l'hygiène publique. En 1884, les conseils d'hygiène n'existaient plus guère que sur les statistiques officielles ; leurs membres, lassés de donner des avis qui n'étaient pas obligatoires et de s'exposer, en pure perte, aux frais d'un déplacement, ne répondaient pas aux rares convocations qui leur étaient données ; l'administration évitait d'ailleurs de recourir à une consultation doublement facultative pour elle. Quant aux commissions sanitaires, elles n'existaient nulle part.

Les maires de quelques villes de France sentaient pourtant si bien le besoin d'être guidés et d'être conseillés dans l'exercice de leurs pouvoirs de salubrité, qu'ils créaient, sous le nom de bureau d'hygiène, un service municipal dirigé généralement par un médecin, chargé de recueillir tous les renseignements concernant l'état sanitaire de la commune. Les bureaux d'hygiène étaient

malheureusement exceptionnels, disposaient de moyens d'action insuffisants et, participant du milieu administratif dans lequel ils vivaient, dégénéraient quelquefois en simples centres de statistique et de démographie.

La commission des logements insalubres, destinée à fonctionner dans chaque commune, eût pu parfois provoquer ou diriger l'action propre du maire. Une plainte parvenait à la commission pour dénoncer une maison où les maladies étaient nombreuses et les décès fréquents. L'enquête prescrite par la loi concluait à l'insalubrité de l'habitation, mais elle en faisait remonter l'origine à une cause extérieure, le voisinage d'un cloaque, par exemple, ou à une cause intérieure constituant un danger général. Dans les deux cas, il appartenait au maire, en vertu de son pouvoir de police, de parer à cette insalubrité. En réalité, sur les 36.000 communes de France, quelques-unes avaient encore, après 1884, une commission des logements insalubres : Paris, Lille, Le Havre, Roubaix et Nancy.

L'institution de ces commissions avait eu d'ailleurs, au point de vue de l'hygiène publique, des effets désastreux. Les restrictions apportées par la loi de 1850 au droit de contrôle et aux moyens d'action de ces organes, ne leur permettaient pas d'assurer, de façon suffisante, la salubrité des habitations. D'autre part, les pouvoirs des maires étaient réduits et compliqués par la création et le fonctionnement de ces commissions et même par la seule existence de la loi qui permettait de les créer. La difficulté

de déterminer la compétence respective des deux autorités avait abouti, en théorie, à la distinction spécieuse de la salubrité intérieure et de la salubrité extérieure ; en pratique, à des conflits d'attribution ou mieux à une semblable inaction, une égale indécision de la commission des logements insalubres et du maire.

SECTION II. — Les exigences de la jurisprudence.

Privés d'organes de consultation, investis d'attributions mal définies, les maires virent leur tâche compliquée par les exigences des tribunaux.

L'autorité judiciaire, pénétrée avant tout de l'idée qu'elle était le défenseur de la propriété, de l'inviolabilité du domicile, de la liberté du commerce et de l'industrie, déclarait illégaux des arrêtés municipaux qui répondaient aux nécessités les plus impérieuses de l'hygiène. La jurisprudence établie, après comme avant la loi de 1884, ne reconnaissait au maire le droit d'intervenir que lorsque la salubrité publique était manifestement en cause ; dans ce cas, d'ailleurs, il pouvait seulement enjoindre au propriétaire de faire cesser les causes d'insalubrité, sans imposer les moyens à prendre pour arriver à ce résultat.

L'appréciation du motif de salubrité publique n'était pas une chose très facile pour les maires. Un jugement du tribunal de simple police de Paris ne considère-t-il pas comme illégal, un arrêté enjoignant à un propriétaire d'alimenter son immeuble en eau. « C'est là, dit-il, une

mesure de commodité et de bien-être pour les locataires, bien plus qu'une question intéressant la salubrité publique. » (7 février 1885.)

Le maire commettait, d'après la jurisprudence, un véritable excès de pouvoir, en précisant l'importance et la nature des travaux que les particuliers avaient à exécuter pour assainir leurs propriétés, en imposant des procédés obligatoires, alors qu'il en existait d'aussi efficaces, moins onéreux et moins préjudiciables au propriétaire. (Cass. crim., rejet., 27 juin 1879, aff. Audibert.) Il ne pouvait prescrire le remblayage, comme moyen exclusif de pourvoir à la suppression de mares d'eau existant sur un terrain et d'empêcher qu'il s'en forme de nouvelles (Cass. crim., rej., 23 juillet 1864, D. P., 65, 1, 326). Il ne pouvait, pour faire cesser les causes d'insalubrité provenant d'écuries au centre d'une ville, prescrire l'exécution de travaux déterminés (Cons. d'Et., 12 mai 1882, aff. Palazzi, D., 83, 3, 121). Il excédait ses pouvoirs en ordonnant à un propriétaire la suppression de barrages élevés en vue de l'irrigation des vignes, sans qu'il fut établi que ce moyen fut seul efficace pour faire disparaître l'insalubrité des mares produites par ces barrages (Cass., 28 juillet 1893, aff. Carré). Il avait le droit d'ordonner l'assainissement d'une voie privée, d'en imposer la fermeture au public, à la condition de ne pas prescrire les travaux nécessaires, tels que construction de trottoir, pose de gargouilles, ni le mode de clôture (Cons. d'Etat, 24 déc. 1886 ; Cass., 21 mai 1886).

Ce principe conduisait parfois à des conséquences tellement fâcheuses que la jurisprudence, elle-même, dut apporter, à sa rigueur, quelque tempérament.

L'installation défectueuse des cabinets et des fosses d'aisances intéressait directement la salubrité de l'air et du sol, la pureté des nappes d'eau souterraines ; il y avait là une situation générale à prévoir, un danger public à éviter. On reconnut au maire le droit de prendre des règlements ou des arrêtés individuels, à l'effet d'ordonner l'établissement de fosses et de cabinets d'aisances dans les maisons à construire et même dans les maisons existantes, et de déterminer les conditions de construction (Cass., 25 mars 1887, aff. Hantz ; Cons. d'Etat, 24 janvier 1867, aff. Carmoy ; Simple police Paris, 6 juin 1897, aff. de Sannes ; 13 mai 1898, aff. Dujardin). Il fut jugé toutefois que le maire ne pouvait prescrire la nature des matériaux, les formes et dimensions des fosses, cuvettes, tuyaux de chûte et d'évent, le mode de fermeture des cuvettes et des tuyaux d'aération (Cons. d'Etat, 23 déc. 1892, aff. Augier). L'autorité municipale pouvait imposer des moyens obligatoires, quand les causes d'insalubrité ne pouvaient être supprimées que par un travail d'ensemble (Trib. d'Evreux, 12 février 1902, *Jurisprudence municipale et rurale*, 1903, t. III, p. 4). Le Conseil d'Etat admit enfin que le droit pour l'autorité municipale d'interdire le dépôt dans les rues des ordures ménagères, pouvait entraîner celui d'exiger des propriétaires la fourniture de récipients destinés à contenir les

résidus du ménage et de régler les dimensions, la forme et le mode de construction de ces récipients, pour en assurer la salubrité et le prompt déversement (Cons. d'Et., 28 mars 1885, aff. Langellier, D. 86, 3, 97).

Parfois, le même arrêté municipal, déféré au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir et examiné par la Cour de cassation, à l'occasion du pouvoir formé contre un jugement de simple police, a donné lieu à des décisions absolument opposées.

Un arrêté du maire de Caen, en date du 27 septembre 1884, avait enjoint à un propriétaire, de faire disparaître un puisard non étanche, destiné à recevoir les eaux pluviales et ménagères de son immeuble. Le Conseil d'Etat, par arrêt du 7 mai 1886 (Dall., 87, 3, 106), décida que le maire n'avait pas excédé ses pouvoirs, puisqu'il n'avait pas interdit au propriétaire d'avoir un récipient pour lesdites eaux ou d'en assurer l'écoulement par tous moyens; qu'il s'était borné à ordonner la suppression du puisard, tel qu'il se comportait et tel qu'il était signalé, comme un foyer d'infection, sans déterminer d'ailleurs la nature ni l'importance des travaux à effectuer. La Cour de cassation, par arrêt du 25 juillet 1885 (D., 86, 1, 275), déclara illégale la décision du maire qui imposait la suppression du puits, sans constater que ce fût là le seul moyen d'en faire cesser les émanations.

Etrange contradiction entre les deux juridictions supérieures du pays, conflit peu fait pour encourager les maires, toujours hésitants et souvent ignorants, à user

de leurs droits de police sanitaire. Comme devait le dire M. Longuet, rapporteur de la loi de 1902, à la Chambre des députés, « c'est de quoi calmer l'initiative des « maires qui veulent faire de l'hygiène, même lorsqu'ils « sont sous le coup, comme c'était le cas, d'une épidémie « de fièvre typhoïde, menaçant à la fois la population « militaire et la population civile. »

SECTION III. — L'inaction du pouvoir central.

Les maires continuent, après 1884, à apporter dans la gestion des intérêts sanitaires, l'apathie la plus déplorable. De cette attitude on connaît les causes qui sont en même temps des excuses, sinon des justifications. Les maires négligent de réglementer la propreté des rues et des cours, l'évacuation des matières usées : la santé de la population est menacée par leur faute. Du moins, les préfets, usant des droits que l'article 99 de la loi de 1884 leur a reconnus, vont se substituer à eux et ordonner, à leur place, les mesures jugées nécessaires. Ils prendront des arrêtés concernant le département tout entier, plusieurs communes ou même une seule, après avoir mis, en ce dernier cas, le maire en demeure.

En procédant de la sorte, les préfets se fussent certainement conformés à la volonté du législateur exprimée dans les travaux préparatoires et résultant du texte de la loi. Ils préférèrent suivre les instructions d'une circulaire ministérielle du 10 avril 1884 qui était destinée à consti-

tuer un simple commentaire de la loi, et qui, en réalité, professait une doctrine toute différente.

Aux termes de ce document, le préfet ne peut se prévaloir de ses droits de police générale « dans le cas où les mesures qui seraient prises n'intéresseraient que les habitants de chacune des communes auxquelles elles s'appliqueraient ». La distinction établie par la jurisprudence antérieure à la loi de 1884 est donc maintenue. « Il peut se faire qu'une mesure intéressant les habitants d'un arrondissement, d'un canton, d'un ou plusieurs départements, soit seulement applicable dans une commune. Telle serait la mesure prescrite à un ou à plusieurs propriétaires de mares ou d'étables situées dans une commune, soit d'exécuter les travaux ou ouvrages nécessaires, soit de prendre les précautions indispensables pour faire disparaître l'état d'insalubrité de ces mares ou étables, présentant en ce qui concerne les habitants non seulement de la localité, mais encore de la localité voisine, les plus graves dangers au point de vue de la salubrité publique. Une pareille mesure a le caractère général dépassant les limites d'une circonscription communale. Toutefois, comme il ne doit avoir d'application que dans ces limites, on aurait pu hésiter à reconnaître au préfet le droit de le prendre. Il ne saurait lui être contesté, sous l'empire de l'article 99. » (Circul. min., 10 avril 1884.)

Cette distinction, contraire à la loi du 5 avril 1884, démentie par l'article 71 de la loi du 21 juin 1898 et que

rien ne justifiait dans la pratique, avait le tort de priver le pouvoir central du moyen d'action efficace que l'article 99 avait entendu lui donner ; elle désarmait l'autorité supérieure en présence d'abus particuliers, de pratiques générales contraires à l'hygiène et susceptibles d'entraîner la naissance ou de favoriser le développement d'une épidémie générale ; elle contribuait enfin à compliquer encore l'exercice des fonctions sanitaires aussi bien pour les maires, que pour les préfets.

Enfin, l'action du maire comme celle du préfet, se heurta, plus d'une fois, au refus opposé par le conseil municipal de voter les fonds nécessaires. On en vint à considérer comme peu réalisables les mesures qui devaient engager des dépenses.

En 1890, la population de Cherbourg était décimée par une épidémie de fièvre typhoïde. Le germe de la maladie était apporté par les eaux de la Divette qui servent à l'alimentation et qui étaient contaminées par l'épandage de matières fécales sur des champs voisins de la rivière, situés en amont de la ville, dans le territoire d'autres communes ; le maire de Cherbourg demanda au préfet de prendre les arrêtés nécessaires pour interdire cet épandage. Le préfet, d'accord avec le Comité consultatif d'hygiène de France, estima que l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 lui donnait le droit d'intervenir, que la situation signalée était pleine de périls ; il convint que le moyen proposé était efficace. Il ne fit rien pourtant, par crainte

des indemnités que n'auraient pas manqué de réclamer les propriétaires des terrains intéressés.

Le résultat était le même en toutes circonstances. Ignorées ou connues des pouvoirs public, les causes générales d'insalubrité subsistaient. Dans beaucoup de villes, l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des matières usées étaient mal assurés ; dans trop de maisons, l'air et la lumière étaient parcimonieusement dispensés ; trop de particuliers méconnaissaient les prescriptions les plus élémentaires de l'hygiène privée. Le chiffre de la mortalité allait croissant, la natalité n'augmentait que de façon désespérante, et les recensements de la population accusaient un affaiblissement constant de notre pays en face du développement incessant des nations voisines.

CHAPITRE VIII

LES PRÉCÉDENTS DE LA LOI DE 1902
LA CROISADE SANITAIRE ET LES PROJETS DE LOIS

A ce même moment, les travaux de Pasteur et de son école révélaient qu'un certain nombre de maladies, devenues les hôtes aussi fidèles que meurtriers de notre territoire, étaient « évitables ». La science démontrait que le microbe générateur des maladies ne pouvait éclore et se propager que s'il se trouvait en contact avec un milieu propice : un pays malsain et une population débile. C'était le phénomène de la contagion que Trousseau dépeignait de façon saisissante : « Lorsqu'on sème des « germes de maladies contagieuses, il ne pousse rien si « ces germes tombent sur le roc ; s'ils tombent, au con- « traire, sur le fumier, on fait une belle récolte. »

La lutte contre les maladies évitables devait, dès lors, devenir offensive ; aux remèdes impuissants et insuffisants de la médecine, il fallait substituer les procédés préventifs de l'hygiène publique : connaître les foyers de contagion par la déclaration obligatoire des maladies transmissibles, supprimer le germe par la désinfection et

au besoin par la destruction des objets contaminés, rendre le milieu réfractaire au mal, en faisant les villes salubres, les maisons saines, les individus forts.

Les pays voisins surent mettre à profit les merveilleuses découvertes de la science française. L'Angleterre notamment demanda à l'hygiène des moyens de défense, contre les épidémies venues du dehors et celles qui se développaient à l'intérieur, comme la tuberculose. En quinze ans, elle ne dépensa pas moins de trois milliards pour les services et les travaux sanitaires. La loi générale de la santé publique donnait au « local government board » le droit de contraindre les pouvoirs locaux à faire les travaux nécessaires ou, au besoin, de les exécuter lui-même aux frais de l'autorité en défaut. La ville de Lincoln se vit ainsi imposer pour trois millions de dépenses. Du moins le chiffre des personnes atteintes de tuberculose diminua-t-il de près de moitié ; alors que nous perdions annuellement 150.000 victimes de cette maladie, l'Allemagne n'en comptait que 112.000, la Grande-Bretagne 58.000. L'application rigoureuse en Allemagne des règlements sur la vaccination et la désinfection faisait descendre à 0,4 le taux de la mortalité par la variole pour 100.000 habitants, alors qu'il est de 31 en France.

Le monde des savants et des hygiénistes français, impressionné par les résultats obtenus dans les pays étrangers autant que par l'incurie de l'administration nationale, demanda aux pouvoirs publics d'imiter au moins l'exemple de nos voisins. « Après avoir été les ini-

tiateurs, s'écriait l'un d'eux, ne serons-nous pas les bénéficiaires de ces découvertes ! »

L'Académie de Médecine, la Société de médecine pratique et d'hygiène professionnelle de Paris, la Société de statistique, puis les congrès spéciaux, tels que le Congrès des Sociétés protectrices de l'Enfance, le Congrès national d'hygiène de Paris firent entendre leurs doléances et exprimèrent des vœux pressants.

Le Parlement entendit les appels des savants, et l'effet de cette « croisade sanitaire » fut l'éclosion d'une série de propositions et de projets. Tous les textes qui, à partir de l'année 1880, furent déposés, sinon discutés, n'emportaient pas une réglementation générale de l'hygiène publique; ils tendaient soit à augmenter d'une nouvelle unité, notre arsenal de lois sanitaires (où se trouvaient déjà beaucoup « d'armes que nous laissions rouiller, faute de nous en servir », pour emprunter le mot de M. Langlet), soit à modifier une des lois existantes.

Telles étaient les propositions déposées le 20 mars 1880 par M. Liouville sur la vaccination obligatoire, le 2 décembre 1881 par M. Martin Nadaud sur l'assainissement des logements insalubres, le 22 juin 1886, par M. Siegfried, sur l'organisation de l'administration de la santé publique, les deux projets présentés, le 13 janvier 1887, par M. Lockroy, ministre du commerce et de l'industrie, sur l'organisation des services de l'hygiène publique et l'assainissement des logements et habitations insalubres. Renvoyés à l'examen de la commission de la santé publi-

que, ces propositions et ces projets firent l'objet d'un rapport remarquable de M. Chamberland, déposé le 14 septembre 1887 ; la fin de la législature ne permit pas d'aborder la discussion.

Les textes déposés par MM. Lockroy et Siegfried furent repris par leurs auteurs, le 19 novembre 1889 et le 27 mars 1890.

Le gouvernement, s'inspirant des travaux antérieurs et d'un rapport du Comité consultatif d'hygiène de France, fit déposer par M. Constans, ministre de l'intérieur, le 31 octobre 1891, un projet de loi pour la Protection de la Santé Publique.

A la Chambre, le rapporteur, M. Langlet, exprimait l espoir, dans la séance du 26 juin 1893, que la « législature ne prendrait pas fin avant le vote d'une loi d'ensemble sur la matière ». En deux séances, le projet fut adopté presque sans débat et sans modification notable.

Le Sénat n'imita pas cette célérité ; après de laborieuses études de sa commission, il aborda, le 2 février 1897, la discussion de la loi. Défenseur des libertés communales, respectueux de la propriété, économe des finances publiques, il repoussa, malgré le gouvernement et la commission, plus d'une disposition qui lui parut réaliser la centralisation de l'administration sanitaire, porter de trop graves atteintes aux intérêts privés et engager des dépenses excessives. Le texte voté fut soumis à un nouvel examen de la commission ; les auteurs et les adversaires du projet primitif collaborèrent pour présenter à

la seconde délibération, le 11 décembre 1900, la rédaction qui fut approuvée, sauf quelques modifications, le 28 juin 1901, adoptée presque intégralement par la Chambre le 16 décembre 1901, et le 4 février 1902 par le Sénat.

La Loi sur la Protection de la Santé Publique a été promulguée le 15 février 1902, elle est devenue exécutoire un an après, soit le 15 février 1903 (art. 34).

L'étude générale de la nouvelle législation, des travaux préparatoires qui l'ont précédée, des dispositions qu'elle contient, des résultats que son application a produits ou peut produire, n'appartient pas à ce sujet.

Peut-être n'est-il pas mauvais cependant d'esquisser, en quelques traits, l'économie de la loi. Nous ne saurions mieux faire, à cet effet, que d'emprunter l'analyse qui a été faite par un des auteurs de la loi, M. Paul Strauss, avec la collaboration de M. Filassier.

« Chaque commune sera pourvue, soit spontanément, soit d'office, d'un règlement sanitaire.

« Ce règlement aura une double portée ; il édictera les règles de prophylaxie et de salubrité permanentes et les mesures de défense sanitaire éventuelles, pour tarir la source des contagions. A cet effet, la déclaration des maladies transmissibles et contagieuses, la vaccination anti-variolique, la désinfection sont obligatoires dans des conditions qui seront amplement définies.

« Des mesures exceptionnelles pourront être prescrites, le cas échéant, contre les épidémies, d'où qu'elles proviennent.

« L'examen des statistiques mortuaires, en cas d'excédent de mortalité sur un point quelconque du territoire, sera suivi de mises en demeure rapides et de sanctions positives.

« La protection des sources est instituée.

« La loi sur les logements insalubres est remaniée. Le permis de bâtir sera exigible de droit dans les communes de plus de 20.000 habitants.

« Le rôle dévolu autrefois à des commissions municipales des logements insalubres, que les communes pouvaient ou non créer, est dévolu aux commissions sanitaires de circonscription, dont les membres, à l'exception d'un représentant du conseil général, sont désignés par le préfet.

« Le comité consultatif d'hygiène de France, placé au sommet de la hiérarchie, est réorganisé, il a le contrôle des eaux potables, dans certaines conditions.

« Les conseils d'hygiène départementaux, vivifiés, auront à statuer sur les projets de captage et d'amenée des eaux dans un grand nombre de circonstances.

« Le bureau d'hygiène est consacré et imposé par la loi pour un certain nombre de villes et de localités.

« L'Etat, les départements, les communes participent aux dépenses sanitaires obligatoires. »

La troisième partie qui va suivre traitera seulement de la part que faisaient au maire, dans la protection de la santé publique, les diverses tendances qui se sont mani-

festées dans les milieux scientifiques et parlementaires, du rôle qui lui est attribué par la nouvelle loi, de ses rapports avec les autres agents sanitaires. Il terminera par l'étude des principales attributions du magistrat municipal.

TROISIÈME PARTIE

LES POUVOIRS SANITAIRES DU MAIRE DANS LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902.

CHAPITRE PREMIER

LE MAIRE, AGENT DE LA SANTÉ PUBLIQUE DANS LA COMMUNE. LES INSPECTEURS SANITAIRES

Aux yeux de la plupart des hygiénistes qui avaient entrepris la campagne dont la loi du 15 février 1902 était le fruit, le maire était discrédité. Une expérience d'un siècle avait révélé l'incurie ou l'incapacité du maire en matière sanitaire. Le vœu émis de façon presque unanime par les assemblées et les congrès scientifiques, était « qu'à l'exemple des pays étrangers, l'administration sanitaire fut confiée à une direction administrative autonome, compétente et responsable, aussi bien dans les villes que dans les départements et auprès du pouvoir central ».

Une organisation nouvelle de la salubrité publique ne pouvait être instituée utilement et produire des résultats que si, rompant avec les anciens errements, elle cessait

de faire du maire, le principal agent de la santé publique, de la commune, une unité sanitaire indépendante. « Demander aux maires que nous connaissons, nommés « par le conseil municipal, d'édicter et de faire observer « des mesures qui rencontrent l'hostilité ou même seulement la mauvaise volonté des habitants de la commune, c'est placer un joli paradoxe à la base d'une loi « française », a pu dire M. Duclaux, dans son ouvrage « sur l'Hygiène Sociale.

Ce vœu des hygiénistes ne trouva son expression intégrale dans aucune des nombreuses propositions de lois qui virent le jour. Aucune n'élimina complètement le maire au profit d'une administration spéciale, aucune même ne le réduisit au rôle secondaire d'un simple agent d'information ou d'exécution du pouvoir central.

MM. Lockroy, Siegfried et Constans ne manquèrent pas de faire remarquer qu'ils proposaient, non pas de restreindre mais de confirmer, de développer, de préciser et même de renforcer les pouvoirs que le maire tenait du décret de 1789, de la loi de 1790, des articles 91 et 97 de la loi de 1884 et de la loi du 21 juillet 1898 sur le Code rural (art. 1er, 18 et suiv.). « Ils conservent tous leurs pouvoirs en matière de salubrité », dit M. Lockroy. « La loi de 1884 n'est pas modifiée par le projet de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre », dit M. Siegfried. « Le maire, défenseur élu des intérêts et de la santé de ses commettants, ne doit pas être déchargé d'un soin que lui donne formellement la loi de 1884 », dit

M. Langlet, rapporteur à la Chambre. « La police sanitaire appartient avant tout aux maires », déclare, au Sénat, le rapporteur M. Cornil.

Comme corollaire indispensable de cet axiome ancien de la législation sanitaire, les uns et les autres admettent un principe nouveau : la nécessité de créer un service de l'hygiène et d'organiser un corps d'inspecteurs de la santé publique.

La raison d'être de cette institution ainsi que les fonctions de ces inspecteurs sanitaires variaient dans les divers projets.

Pour M. Lockroy, l'inspecteur au chef-lieu de département, l'inspecteur sanitaire dans chaque circonscription, devaient remédier à l'incoordination qui avait caractérisé, jusque-là, les mesures prises en temps d'épidémie. Responsables vis-à-vis du gouvernement, ils devaient être chargés de le renseigner sur l'état de la santé publique dans toute l'étendue du territoire, de provoquer au besoin les mesures à prendre dans l'intérêt de la santé publique et de veiller à leur exécution.

Pour M. Siegfried, l'inspecteur sanitaire était en même temps qu'un agent d'information et d'exécution pour le pouvoir central, un conseil mis à la disposition des maires : « Actuellement, les maires n'ayant pas une « compétence suffisante en matière d'hygiène ne se « préoccupent pas ou très peu de cette question, les pré- « fets, n'étant pas renseignés sur les causes d'insalubrité « qui existent dans une commune, ne peuvent user de

« leur droit de mettre le maire en demeure d'exécuter « les travaux nécessaires..... Nous avons pensé qu'il « était nécessaire d'établir dans chaque département, « auprès des préfets, un agent autorisé de la santé publi- « que qui veillerait à l'exécution des lois, s'enquerrait « de la salubrité des diverses communes et signalerait « celles où des travaux seraient indispensables. En même « temps, cet agent serait d'un précieux concours pour « les maires qui désireraient le consulter sur les tra- « vaux de salubrité intéressant la commune ».

La commission de la Chambre des députés, chargée d'examiner le projet, augmenta l'importance de ces inspecteurs. « Dans chaque département, disposait l'ar- « ticle 15, un service est chargé de provoquer les mesu- « res à prendre dans l'intérêt de l'hygiène et de l'assis- « tance publique et de veiller à l'exécution des lois, des « règlements et des décisions administratives en ces « matières.

« Les améliorations sont connues, ajoutait le rappor- « teur M. Longuet, la science est en état de les réaliser, « les commissions nombreuses, trop nombreuses même, « les étudient ou sont prêtes à les étudier, mais il man- « que des agents responsables et compétents, ayant le « temps de les accueillir et la volonté de les proposer ».

Au lieu de renseigner et de diriger simplement le maire, l'inspecteur sanitaire pourra, en certains cas, se substituer à lui et agir à sa place.

Le texte du gouvernement donnait au maire seul le

droit de consulter la commission sanitaire, en matière de logements insalubres. La commission estima que « le maire manquerait parfois de compétence, souvent d'autorité ou d'initiative » pour entreprendre une procédure qui pouvait porter de graves atteintes aux intérêts matériels de quelques-uns de ses administrés. Elle donna à l'inspecteur sanitaire le droit de saisir la commission, au cas où le maire ne le ferait pas.

Le rapport fait, au Sénat, par M. Cornil indiquait mieux encore que le rôle de l'inspecteur sanitaire ne devait pas se borner à la faculté de donner des conseils, ni même au droit de procéder à des enquêtes ou à des informations dans la commune. Cet agent du pouvoir central possédait un véritable pouvoir de décision qui était, en temps d'épidémie notamment, égal à celui du maire.

« L'inspecteur départemental devra connaître com-
« plètement l'état de l'hygiène de la plupart des com-
« munes du ressort, savoir en particulier celles dont le
« nombre des décès dépasse la moyenne afin de mieux
« les surveiller, être au courant des maladies épidémi-
« ques dans tout le département afin d'y porter remède
« au début et de prendre ou de conseiller aux municipa-
« lités de prendre les mesures propres pour en arrêter
« l'essor. Si on attendait pour agir que les maires ou les
« particuliers se plaignissent du mauvais état de l'hy-
« giène, on n'agirait jamais, car, plus une commune, plus
« une agglomération urbaine est placée dans de mau-
« vaises conditions d'hygiène et moins elle s'en aperce-

« vra le plus souvent. L'inspecteur se déplacera aussitôt « prévenu soit d'une épidémie, soit de projets du maire « en vue d'assainissements afin de voir par lui-même « les défectuosités des habitations, des eaux potables, « etc., dans le but de surveiller l'application des moyens « de désinfection mis en usage, de donner des conseils « à la municipalité, de faire comprendre au conseil muni- « cipal, à la population, l'utilité, la nécessité de travaux « à réaliser... Il provoquera, en un mot, les mesures « d'hygiène. Il recevra de la loi la mission de veiller à « l'exécution des lois, des règlements et des décisions « de l'autorité administrative en cette matière ».

La création des inspecteurs sanitaires rencontra au Sénat une vive opposition. M. Voland insista, lors de la discussion générale, sur les dangers que présentait, à son avis, une institution fatale à la propriété privée, désastreuse pour les finances publiques et surtout contraire à l'idée de décentralisation administrative : « La loi « actuelle paraît, en effet, et dans des limites trop gran- « des, mettre la propriété aux pieds des hygiénistes et, « ce qui paraît plus grave, aux pieds de certains fonc- « tionnaires. Nous avons toujours sur les lèvres, veuil- « lez le remarquer, les grands mots d'économie et de « décentralisation et puis, quand on nous considère à « l'œuvre, on nous voit toujours poursuivre des buts con- « traires à l'économie et à la décentralisation.

« Cette loi notamment qui va être le triomphe du fonc- « tionnarisme n'est pas, à coup sûr, une loi d'économie

« puisqu'il faudra créer et entretenir de nouveaux fonc-
« tionnaires qui, je le crois, pourront être dans certains
« cas des fonctionnaires très gênants et de véritables
« inquisiteurs. »

« A propos des logements insalubres, regardez-donc le
« rôle restreint que vous faites à votre maire. Vous met-
« tez, à côté de lui, un fonctionnaire, un inspecteur sani-
« taire, qui ne sera pas, remarquez-le, un fonctionnaire
« municipal. C'est un fonctionnaire départemental et
« vous voulez que les choses marchent bien, quand, à
« l'origine, vous mettez le conflit.

« Il peut se faire qu'il n'ait été, personnellement, en
« aucune façon saisi de l'affaire litigieuse, c'est un ins-
« pecteur départemental qui, un beau jour, arrive dans
« la commune, qui, de lui-même, instruit l'affaire, qui
« saisit le conseil départemental d'hygiène lequel, sur
« la réquisition de l'inspecteur sanitaire, donne son avis;
« le maire est obligé de prendre un arrêté dans lequel
« il n'est pour rien et de signer l'œuvre d'un autre : je
« crois que vous trouverez peu de maires consentant à
« jouer ce rôle par trop discret et par trop effacé ».

Lors de la discussion du titre III, relatif à l'adminis-
tration sanitaire, l'honorable sénateur alla plus loin
encore et « il manifesta la crainte que, sous le couvert de
« l'hygiène, les inspecteurs sanitaires ne deviennent les
« agents politiques du gouvernement, sur tous les points
« du territoire. Je vois dans la création des inspecteurs
« sanitaires, un nouvel effort fait vers tout ce que tout le

« monde est d'accord pour combattre, un effort vers une « centralisation excessive et condamnable.

« Cette centralisation, qui nous étreint de toutes parts, « n'a, jusqu'ici, été étendue qu'aux choses de l'adminis- « tration; mais, ici, ne voyez-vous pas qu'elle serait bien « plus lourde, bien plus gênante ; c'est une centralisa- « tion qui s'appliquerait non seulement aux affaires « administratives, mais qui s'étendrait à nos domiciles « et à nos personnes.

« Il est certain que le but suprême des auteurs de la « loi, c'est d'inaugurer et de forger un lien qui va ratta- « cher tous nos domiciles à un point central et que ce « point central sera Paris. On veut que peut-être à une « heure de fièvre électorale, M. le ministre de l'intérieur « puisse, de son cabinet, avec un coup de téléphone, en « appuyant le doigt sur un bouton, tâter en quelque « sorte le pouls à la France entière. »

De tels arguments présentés de façon saisissante, presque brutale, ne devaient pas manquer d'impressionner le Sénat. En vain, la parole autorisée du commissaire du gouvernement, M. Brouardel, essayât-elle de démontrer que les craintes de M. Volland étaient excessives.

L'Angleterre, le pays par excellence de la liberté individuelle, possédait des inspecteurs sanitaires officiels, bien plus, ne les trouvant pas suffisants, les Anglais se constituaient en sociétés pour en avoir de spéciaux. En vain, pour calmer les appréhensions des partisans de la

décentralisation, insista-t-il sur le caractère essentiellement consultatif de ces inspecteurs, pour entraîner les hésitants s'efforça-t-il de démontrer que cette institution était la base du système de la nouvelle loi.

« Quelles sont les attributions de ces fonctionnaires « qui vont tout tyranniser ? Ils provoquent les mesures « à prendre..... Nous vous demandons de créer précisément des fonctionnaires qui soient assez compétents « pour renseigner utilement les préfets, l'administration, « pour faire des inspections dans les communes, pour « éclairer les conseils municipaux, les maires qui ne « connaissent pas du tout l'hygiène, pour leur donner « des conseils utiles, pour les inciter précisément à faire « des réformes au point de vue de la salubrité des habitations, des conditions hygiéniques des communes, en « ce qui touche les eaux et l'évacuation des matières « usées et tout ce qui concerne le bien-être hygiénique « des localités. »

Le Sénat émit un vote hostile à la création de ces inspecteurs et quand le projet, retouché par la commission, revint devant lui, le 11 décembre 1900, l'article organisant l'inspection sanitaire sur tout le territoire avait disparu. M. Viseur proposa un amendement instituant dans chaque département, à raison de sa population et de son étendue, un ou plusieurs inspecteurs de la santé publique, exclusivement affectés à ces fonctions et devant être rétribués sur les fonds départementaux. Cette proposition, combattue par le gouvernement, fut rejetée.

Une disposition, devenue l'article 19, § 1er de la loi, permettait au préfet, après une délibération préalable du conseil général, d'organiser un service de contrôle et d'inspection.

D'une manière générale, le maire se trouvait restitué dans ses fonctions d'agent principal, exclusif presque, de la santé publique dans la commune. Il avait suffi pour cela que l'institution des inspecteurs sanitaires, souhaitable par ailleurs, parût porter atteinte à l'autorité et à l'indépendance du magistrat municipal.

CHAPITRE II

NATURE DES POUVOIRS SANITAIRES DU MAIRE

SECTION 1. — Les rapports du maire avec l'autorité supérieure.

De quelle nature sont les pouvoirs que la loi de 1902 donne aux maires en matière de salubrité ? Propres, délégués ou mixtes ?

Rien dans les travaux préparatoires, ni dans le texte définitif, ne permet de répondre directement à cette question. M. Cornil, se servant des propres termes des lois de 1789, 1790 et 1884, disait pourtant dans son rapport oral « que la réalisation des prescriptions de l'hygiène dépendait surtout du bon vouloir des municipalités et de la « surveillance » du pouvoir central. » (Séance du 2 février 1897, Sénat.) D'ailleurs, en se référant à la loi du 5 avril 1884, en faisant de la législation nouvelle une filiale de la loi municipale, les auteurs du projet primitif et des divers amendements laissent croire qu'ils ont attribué à ces pouvoirs un caractère mixte.

Les nécessités sociales et les idées scientifiques qui ont imposé la réforme confirment cette opinion. La police sanitaire présente, avant tout, un intérêt local, immédiat, le maire est bien placé pour l'exercer utilement. Elle pré-

sente aussi, et à un double point de vue, un intérêt général : l'Etat est constitué par l'ensemble des communes du territoire, et la santé de la nation n'est pas distincte de la santé des groupements et des individualités ; d'autre part, si le malade constitue pour l'entourage un danger d'infection, la commune insalubre est une menace pour les localités voisines et pour le pays tout entier.

Le maire, en veillant à l'état sanitaire de la circonscription qu'il administre, sauvegarde à la fois des intérêts communaux et des intérêts généraux: il agit, en même temps, comme mandataire de ses concitoyens et comme délégué du pouvoir central. Comme chef élu de l'administration municipale, il avait le pouvoir de prendre les mesures de salubrité convenables, comme fonctionnaire délégué de l'administration supérieure, il en avait le devoir. Le maire n'avait pas su user de ses droits, il avait méconnu ses obligations.

La loi du 15 février 1902, tout en confirmant le maire dans ses attributions de police sanitaire, lui rappela l'obligation qu'il avait de les exercer. Elle ne se contenta pas de dire que le maire avait le soin d'assurer la salubrité publique par des prescriptions convenables, elle mit en vedette, dans l'article premier, ce principe, que le maire est tenu de prendre dans un délai déterminé, avec des formes prescrites, un règlement sanitaire.

Du caractère mixte des attributions sanitaires du maire, la loi de 1884 avait tiré cette conséquence que l'Etat, pro-

tecteur suprême des intérêts publics, avait le droit, en cas d'incurie ou de mauvais vouloir de l'administration municipale, de procéder à sa place. L'article 99 n'avait pas d'autre but, on sait l'interprétation défectueuse qui fut faite de cette disposition par la circulaire ministérielle du 10 avril 1884.

La loi du 15 février 1902 ne s'est pas contentée de dire dans l'article 2, § 1, « que les règlements sanitaires communaux ne font pas obstacle aux droits conférés au préfet par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 ». Elle a voulu rendre effectif le contrôle de l'administration supérieure, et pour cela, elle a précisé certains cas où le préfet peut et doit agir.

Le projet de règlement sanitaire, dressé par le maire, est transmis au préfet qui l'examine avec la collaboration du conseil départemental d'hygiène publique. L'examen est-il favorable ? Le règlement est revêtu de l'approbation préfectorale et devient exécutoire. Des lacunes ou des défectuosités sont-elles signalées ? Le préfet fait retour au maire du projet, en indiquant les modifications jugées nécessaires. Le maire peut déférer à cette invitation et soumettre à l'approbation supérieure un nouveau règlement. Il peut aussi, atteint dans son amour-propre d'administrateur, refuser de retoucher son premier ouvrage.

Il fallait enfin prévoir le cas où des maires négligents ou mal intentionnés ne prendraient pas, pour leur commune, l'arrêté municipal portant règlement sanitaire. Devait-on attendre leur bon plaisir, recourir aux sanc-

tions générales de la suspension ou de la révocation, dire, selon la doctrine professée par la circulaire ministérielle, que le préfet ne pourrait intervenir que pour les matières intéressant la salubrité publique et, en tout cas, suivant les termes de l'article 99, après une mise en demeure restée sans résultat.

Désireuse de réaliser rapidement sur tout le territoire, et de manière complète dans chaque commune, la réglementation de l'hygiène publique, le législateur a décidé, dans l'article 2, que « si, dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi, une commune n'a pas de règlement sanitaire, il lui en sera imposé un d'office par le préfet, le conseil d'hygiène entendu.

Cette disposition, qui revient à la véritable doctrine de l'article 99, reconnaît au préfet le droit d'assurer la salubrité de la commune, lorsque le maire ne prend pas d'arrêté sanitaire ou même lorsqu'il se refuse à amender un règlement sanitaire défectueux. Elle décide que, sans sommation spéciale, le maire est suffisamment mis en demeure, par l'expiration du délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Elle impose enfin au préfet, à cette échéance, l'obligation d'agir lui-même, et c'est là une véritable innovation.

« Le préfet, a dit M. Cornil, se substituera donc au « maire négligent ou de mauvaise volonté pour prendre, « après une invitation restée sans effet, les arrêtés locaux « que peut exiger l'intérêt de la salubrité...

« L'autorité supérieure ne pourra invoquer, pour res-

« ter inactive, les droits du maire ou son mauvais vou-
« loir ; elle sera, de par la loi, mise en demeure d'agir,
« avec ou sans le concours des municipalités. »

Le droit, qui est aussi le devoir pour les préfets de contrôler et, au besoin, de remplacer le maire dans l'exercice des attributions sanitaires, est, d'ailleurs, fréquemment rappelé au cours de la loi. L'arrêté municipal qui prescrit les mesures de désinfection dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, doit être revêtu de l'approbation préfectorale (art. 7, § 2).

Le préfet, à défaut du maire, constate l'urgence qui peut rendre nécessaire l'exécution immédiate des prescriptions du règlement sanitaire (art. 3), peut donner à un particulier le permis de construire (art. 11), saisir la commission sanitaire de l'insalubrité d'un immeuble (art. 12) ; enfin, l'arrêté portant interdiction d'habiter doit être approuvé par le préfet.

Le pouvoir central doit enfin faire procéder d'office à une enquête sur les conditions sanitaires des communes dont le nombre des décès a, pendant trois années consécutives, dépassé la mortalité moyenne de la France (2,19 pour 1.000 en 1900 ; 2,01 en 1901 ; 1,95 en 1902 ; 1,96 en 1903; 1,95 en 1904). Il enjoint à la municipalité de procéder aux travaux nécessaires pour l'alimentation en eaux potables et l'évacuation des matières usées et, si le maire et le conseil municipal ne défèrent pas à cette sommation, il ordonne les travaux, par un décret présiden-

tiel, et met, par une loi, les dépenses à la charge de la commune (art. 9).

Les tendances du législateur de 1902 peuvent paraître quelque peu contraires au mouvement d'idées qui oriente les réformes dans la voie de la décentralisation. La loi nouvelle, loin de relâcher, rend plus étroite et plus forte la tutelle du pouvoir central sur les municipalités.

Cependant, pas plus au Sénat qu'à la Chambre, on ne songea à s'en plaindre beaucoup, et personne ne se leva pour protester, comme Vivien en 1837, comme MM. Labiche et Oudet, lors des travaux préparatoires de 1884, contre les atteintes portées à l'indépendance communale. Ceux-là mêmes qui avaient combattu énergiquement le contrôle des inspecteurs sanitaires, acceptèrent la tutelle des préfets.

Peut-être, estimèrent-ils que l'œuvre sanitaire des municipalités depuis 1789 était trop peu satisfaisante, et qu'en cette matière du moins, elles n'avaient pas su tirer parti des pouvoirs illimités qu'on leur avait confiés. Peut-être, accordèrent-ils crédit à la commission, quand elle affirma par la bouche de M. Cordelet que les préfets se soucieraient peu de violenter l'administration communale et d'agir à la place du maire: « N'est-il pas certain, au con-
« traire, que les préfets reculeront presque toujours
« devant la nécessité de substituer leur autorité à celle
« du maire ? C'est une responsabilité qui va peser sur
« eux, et soyez sûrs qu'ils ne la prendront que lorsqu'ils

« se trouveront en présence d'un intérêt public évident et « certain. »

La circulaire ministérielle du 30 mai 1903 sur la réglementation sanitaire communale et l'application qui a été faite, jusqu'à ce jour, des dispositions visées plus haut, par l'administration préfectorale, eut pu dissiper les dernières inquiétudes des partisans de la décentralisation.

L'article 2 stipulait qu'à l'expiration du délai d'un an, à partir de la promulgation de la loi, la commune qui n'avait pas reçu, de son maire, un règlement sanitaire, pouvait s'en voir imposer un d'office par le préfet. Le ministre de l'Intérieur recommanda à ses fonctionnaires de n'user de ce droit, qu'en cas de résistance ou de mauvais vouloir évident de la part du magistrat municipal. Le délai d'un an ne devait pas être entendu de façon rigoureuse, son point de départ devait être considéré comme prorogé au jour où les municipalités auraient été éclairées, par les instructions préfectorales, sur leurs obligations. Il convenait d'ailleurs, même après ce délai, de mettre le maire en demeure avant de procéder d'office, conformément à l'article 99 de la loi de 1884.

Le caractère impératif des dispositions légales se trouvait notablement atténué par les termes de la circulaire. Les préfets ont entendu les recommandations du ministre et les ont préférées aux injonctions de la loi. Même après l'échéance du terme d'un an, certains préfets se

sont abstenus de rappeler aux maires, l'obligation de pourvoir les communes d'un règlement sanitaire, d'autres ont multiplié inu[illegible]sement les rappels, sans oser prendre l'arrêté d'office.

Après avoir voulu calmer, par anticipation, le zèle de l'administration préfectorale, le pouvoir central s'est vu dans l'obligation d'inviter les fonctionnaires départementaux à user rigoureusement de leurs droits.

Parfois aussi, négligeant de recourir aux sanctions spéciales édictées par la loi, au lieu de procéder directement et d'office, les préfets ont cru devoir recourir à la sanction plus générale de la suspension du maire, après une mise en demeure d'édicter le règlement sanitaire ou de le faire exécuter.

Le 11 décembre 1905, un arrêté du préfet du Calvados suspendait de ses fonctions, pour un mois, le maire de la commune de Magny-le-Freule. La décision était motivée par le retard, justifié d'ailleurs, que le maire avait mis à procéder au curage d'une mare, en conformité du règlement sanitaire communal, et malgré une mise en demeure de la préfecture. M. Laniel, député du Calvados, profita de la discussion du budget du ministère de l'Intérieur de 1906 pour se plaindre de cette mesure. Il demanda à la Chambre, de manifester son désir « d'empêcher les préfets de suspendre arbitrairement les maires ». La motion, acceptée par le gouvernement, fut l'objet d'un vote unanime.

On sait combien sont peu désirables et surtout peu effi-

caces, en général, ces mesures, qu'inspirent souvent des considérations électorales, autant que le souci du bien public. A plus forte raison en est-il ainsi dans une matière dont la politique doit être impérieusement bannie, et dans laquelle l'intervention du pouvoir central doit avoir pour seul but de convaincre les populations, comme les municipalités, de l'utilité des mesures préconisées.

SECTION II. — Les rapports du maire avec le Conseil municipal.

Le même désir de faire accepter facilement par le pays la réglementation sanitaire nouvelle, a amené le législateur de 1902 à assurer la collaboration du maire avec le conseil municipal, pour l'élaboration de l'arrêté prévu à l'article premier.

L'assemblée communale avait été longtemps oubliée dans l'organisation de la salubrité publique, quand elle fut l'objet de la confiance, aussi soudaine qu'illimitée, des auteurs de la loi du 13 avril 1850.

Elle devint le véritable pivot de la loi sur les logements insalubres ; on sait l'échec du régime institué par cette législation, et la part de responsabilité qui incombe au conseil municipal dans ce résultat.

Les propositions et le projet de loi déposés sur le bureau des Chambres étaient d'accord pour abroger la loi de 1850, sauf à confier au maire assisté des conseils d'hygiène, les attributions exercées par le conseil municipal et la commission des logements insalubres.

Cette réforme avait pour effet de rayer de nouveau le conseil municipal, de l'administration sanitaire. Elle fut combattue, au Sénat, par M. Voland, dans la séance du 4 février 1897, en ces termes : « On avait donné à l'auto-« rité municipale, un rôle qui me semble absolument « nécessaire dans une loi de cette nature et qui semble « aujourd'hui complètement oublié, complètement effacé. « C'est nous, Messieurs, en un temps de démocratie, qui « allons rayer, de nos lois, un principe essentiellement « démocratique : la garantie et le contrôle que nous offre « un conseil élu. »

A l'appui d'un amendement à l'article 10, M. Voland s'écriait, le lendemain : « Nous sommes en matière essen-« tiellement locale, en matière municipale, et il est pro-« fondément regrettable que, dans le temps de démocratie « où nous vivons, une loi nouvelle, émanant de nous, des-« titue le conseil municipal d'un droit qui lui revient par « sa nature et qui ne peut, sans danger, appartenir à d'au-« tres... Tout a marché depuis 1850, non pas seulement « la science et l'hygiène, mais les mœurs et l'instruction « des populations. Il est très certain que si, en 1850, le « législateur, avec raison, a jugé que les conseillers muni-« cipaux étaient compétents pour statuer sur ces ques-« tions-là, aujourd'hui ils le sont bien davantage. Des « notions d'hygiène ont pénétré partout, et vous ne pou-« vez pas trouver un conseil municipal qui soit resté « sourd à ses sollicitations... Combien de fois a-t-on « reproché aux conseils municipaux républicains leur

« goût pour les palais scolaires qui, le plus souvent, n'ont « été que des constructions hygiéniques. »

Le Sénat, sur ce point encore, préféra l'amendement de M. Voland au texte de la commission. Ce ne devait pas être pour longtemps. M. Voland lui-même, appelé aux travaux de la commission du Sénat pour rédiger le projet à soumettre à la deuxième délibération, convint que « la « loi de 1850 avait fait son temps, qu'elle n'était plus « applicable, qu'elle n'avait jamais été appliquée » (Rapport de M. Cornil, 11 décembre 1900), et il collabora aux nouveaux articles qui faisaient disparaître les vestiges de la loi de 1850. Les pouvoirs du maire ou ceux du préfet se trouvaient définitivement substitués à ceux du conseil municipal, en matière de logements insalubres.

L'article 26 de la loi de 1902 décidait, d'autre part, que les dépenses rendues nécessaires par la loi étaient obligatoires. Le conseil municipal n'était plus, dès lors, comme sous l'empire de la législation antérieure, juge suprême de l'exécution des arrêtés prescrivant des travaux ; s'il refusait de voter les fonds, l'article 149 de la loi du 5 avril 1884 permettait à l'Etat d'inscrire d'office la dépense au budget de la commune.

Le conseil municipal avait du moins, dans l'article premier du nouveau texte, une compensation. L'arrêté municipal, portant règlement sanitaire, ne peut être rendu qu'après « avis du conseil municipal ».

Quel est le caractère de cette consultation, dans quelle mesure l'avis du conseil municipal s'impose-t-il au maire ?

La question fut posée à la commission, le 11 décembre 1900, par M. Carné. « S'agit-il d'un avis conforme, « ou le maire peut-il se passer de l'avis du conseil municipal, en ce sens qu'il peut ne pas le suivre ? Si le maire « doit prendre un arrêté conforme à l'avis du conseil « municipal, il faut le dire ; si, au contraire, le maire « peut se passer de suivre cet avis, j'estime que cette « adjonction est non seulement inutile, mais encore « qu'elle a quelque chose de choquant. — Nous avons « inseré ces mots, répondit le rapporteur, « après avis « du conseil municipal », mais non pas « avis conforme », « de telle sorte que c'est le maire seul qui prendra l'arrêté. — Alors, c'était parfaitement inutile ! — Il n'est « jamais inutile que le conseil municipal soit consulté. »

Cette consultation n'est pas inutile, en effet, et pour plusieurs raisons. Le maire, tout le premier, prêtera la plus grande attention aux observations du conseil dont il est l'élu, auquel il devra précisément demander le vote des dépenses nécessitées par l'application du règlement.

D'autre part, aux termes de la circulaire du 30 mai 1903, la délibération prise par le conseil municipal devra être transmise au sous-préfet ou au préfet, en même temps que l'arrêté lui-même, et pourra être prise en considération dans la suite de l'instruction. L'avis favorable du conseil municipal entraînera souvent l'approbation pure

et simple du règlement sanitaire. L'avis défavorable à l'ensemble de l'arrêté ou à quelques-unes de ses dispositions, pourra engager le préfet à demander au maire la rectification ou la modification du règlement.

En fait, l'article premier ne fait, sur ce point, que consacrer une pratique constante de l'administration municipale. Le maire ne prononce guère de décision importante, ne prend pas d'arrêté permanent, sans consulter son conseil municipal. Dans l'espèce qui fit l'objet d'un débat à la Chambre, le maire de Magny-le-Freule, mis en demeure d'effectuer les travaux nécessaires, avait demandé au conseil municipal de dicter la réponse à faire au préfet du Calvados.

Par l'approbation du conseil municipal, le règlement sanitaire perd le caractère d'une décision individuelle, facilement soupçonnée d'excès ou d'arbitraire, il devient, en quelque sorte, le produit de la collaboration des élus communaux, le résultat d'une délibération publique et contradictoire, faite pour sauvegarder les intérêts de la commune et, tout au moins, rendre plus acceptables les atteintes portées à la liberté et à la propriété individuelles.

CHAPITRE III

LES CONSEILS DU MAIRE

SECTION I. — L'inspection sanitaire départementale.

Les termes impératifs de la loi, le contrôle constant de l'administration supérieure devaient forcer l'activité du maire, la consultation du conseil municipal constituait une garantie de la sagesse et de la modération des prescriptions sanitaires, le législateur de 1902 a voulu que l'action du maire diligente et prudente fut, en même temps, éclairée.

C'est la nécessité qu'avaient ressentie déjà les auteurs de l'arrêté du 18 décembre 1848, en instituant les conseils de salubrité de département et d'arrondissement, les commissions cantonales d'hygiène. Depuis cette époque, les notions d'hygiène s'étaient répandues, mais la science elle-même avait fait des progrès considérables, qui rendaient plus importante et plus délicate, la bonne gestion de la police sanitaire. La loi en discussion augmentait les attributions du maire de la matière des logements insalubres, et renforçait, de façon générale, ses pouvoirs. M. Cornil exprimait ses craintes que « dans la majorité

« des communes l'instruction nécessaire pour saisir la « portée de la loi et les connaissances générales pour « l'appliquer, ne fassent totalement défaut aux municipa- « lités. » (Sénat, séance du 27 décembre 1895.)

Le maire avait donc besoin de conseils techniques, placés à ses côtés, avec mission de provoquer son action ou de la diriger. On ne pouvait songer à laisser subsister intacte, l'organisation des conseils d'hygiène et des commissions des logements insalubres. L'expérience avait été également défavorable aux unes et aux autres.

Le projet primitif portait la création du corps des inspecteurs sanitaires, l'institution des bureaux d'hygiène dans un certain nombre de villes, le maintien des conseils d'hygiène de département, des conseils d'hygiène d'arrondissement avec des attributions déterminées. Malgré un effort infructueux pour faire revivre les commissions des logements insalubres, le cadre de ces organes de consultation, proposés ou imposés aux municipalités, a passé presque tout entier dans la loi du 15 février 1902.

L'inspection de la santé publique qui devait être à l'origine organisée sur tout le territoire était devenue, dans les conditions et pour les raisons que l'on sait, facultative pour les départements.

Le rôle de ce service restait cependant tel que MM. Brouardel et Cornil l'avaient défini, à la tribune du Sénat. Nous n'en voudrions d'autre preuve que les termes de la circulaire ministérielle du 19 juillet 1902, qui définit ainsi la mission des inspecteurs : « Centraliser, d'une

« part, auprès des préfets, l'étude, l'application et la sur-
« veillance constante des diverses mesures résultant de
« la législation nouvelle, apporter une unité de vue et de
« direction qui profiterait largement au bon fonctionne-
« ment des institutions prévues, formerait entre elles le
« lien nécessaire et constituerait, d'autre part, pour la
« commune, un guide à la fois technique et administra-
« tif. »

Peu de départements ont usé de la faculté qui leur était donnée. M. Bluzet, inspecteur général des services sanitaires, dans un rapport sur la mise en œuvre de la loi de 1902 (*Recueil des actes officiels et documents intéressant l'hygiène publique et des travaux du Comité consultatif d'hygiène de France*, année 1904), n'en compte que dix à la fin de l'année 1904. Il constate, en même temps, l'heureux effet de cette institution et les résultats qu'on peut en attendre, notamment pour la réglementation sanitaire municipale et l'organisation des bureaux d'hygiène.

SECTION II. — Les bureaux d'hygiène.

« Dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, dans les communes d'au moins 2.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué, sous le nom de bureau d'hygiène, un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la présente loi. »

L'article 19, § 2, de la loi, consacre, en ces termes, l'or-

ganisation des bureaux d'hygiène, que quelques grandes villes de France connaissaient déjà. Le premier créé avait été celui du Havre, le 18 mars 1879, et l'arrêté du maire, M. Siegfried, définissait la raison d'être et le but de ce service par les considérants suivants : « Il est du devoir de « l'administration municipale, de prendre toutes les « mesures propres à rechercher les causes des maladies « contagieuses, afin d'y porter remède et d'en prévenir le « retour ; l'établissement d'un bureau municipal d'hy- « giène, ayant pour objet de connaître de tout ce qui inté- « resse la salubrité, est d'une utilité incontestable, au « point de vue de la santé publique. »

Nancy, Rennes, Saint-Etienne, Amiens, Rouen, Toulouse, Grenoble, Lyon, Marseille et Avignon, au total une vingtaine de villes de France, possédaient un bureau d'hygiène. La statistique complète et rationnelle des cas de maladie et de décès dans les divers quartiers et dans chaque maison, l'examen et l'analyse par le laboratoire, annexé au bureau, des denrées alimentaires, parfois même l'inspection des logements insalubres de la commune, avaient permis, à certains de ces services, de donner aux municipalités d'utiles conseils et à contribuer à l'amélioration de l'état sanitaire. M. Bluzet et M. le docteur A. Martin, dans un rapport présenté au Comité consultatif d'hygiène, ont comparé, dans un tableau graphique, le taux de la mortalité, par mille habitants, dans l'année de la création des bureaux d'hygiène par les municipalités et dans l'année 1902. Ce chiffre, pour Le Havre, est des-

cendu de 31,5 à 25,8 ; pour Marseille, de 29,8 (1893) à 22,5 ; pour Montpellier, de 31,2 (1893) à 24,8 ; soit un bénéfice annuel de 746 vies humaines pour Le Havre ; 3.559 à Marseille, 485 à Montpellier. Il serait inexact d'attribuer le bénéfice exclusif de ces résultats aux bureaux municipaux ; mais il serait aussi injuste de méconnaître la part qui revient à ces services, dans la diminution de la mortalité, dans la lutte contre les maladies contagieuses par la désinfection, et dans la diffusion des prescriptions de l'hygiène.

On comprend sans peine que le législateur de 1902 ait voulu faire bénéficier un plus grand nombre de communes, de cette institution. On ne pouvait guère songer à l'étendre à tout le territoire. La constitution d'un bureau d'hygiène exige la présence, dans la localité, d'un technicien, hygiéniste, médecin ou pharmacien ; elle nécessite des dépenses ; elle suppose, en un mot, des ressources que les petits pays n'offrent pas. Le besoin d'un bureau d'hygiène ne se fait d'ailleurs réellement sentir que dans les agglomérations importantes où le développement des épidémies est particulièrement rapide, et dans les communes pourvues d'un établissement thermal, où la réunion des malades en traitement, rend la contagion plus facile.

Les localités de 20.000 habitants et au-dessus, les stations thermales de plus de 2.000 habitants doivent avoir un bureau d'hygiène. Deux villes en France, dont Aix-en-Provence, y sont tenues à ce double titre, alors que

plus de soixante stations thermales très fréquentées peuvent s'en dispenser (Délibération du conseil départemental d'hygiène des Vosges du 18 janvier 1906). Il reste à ces villes, comme à toutes les communes de France, le droit de créer un bureau d'hygiène à titre facultatif. La loi de 1902 constitue, à cet égard, une encourageante indication pour les municipalités.

L'article 19 de la loi de 1902 qui instituait les bureaux d'hygiène, était muet sur leur organisation, leur fonctionnement et leurs attributions ; l'article 33 annonçait que le tout ferait l'objet d'un règlement d'administration publique. Le décret prévu a paru seulement le 8 juillet 1905, et a été suivi, le 22 mars 1906, d'une circulaire ministérielle sous la signature de M. Sarraut.

Le bureau d'hygiène doit entraîner des dépenses qui seront supportées par le budget communal et, pour partie, par le budget du département et de l'Etat, par suite du mécanisme des subventions obligatoires. Il était rationnel, dès lors, de faire régler l'organisation de ce service par le conseil municipal, sous le contrôle du pouvoir central. La délibération qui détermine notamment l'importance du personnel et les allocations pouvant lui être attribuées, le local où fonctionnera le bureau, les dépenses nécessaires, est transmise au préfet pour être communiquée au conseil départemental d'hygiène. Un arrêté préfectoral peut inviter le conseil municipal à modifier l'organisation que le conseil d'hygiène aurait trouvée insuffisante ou défectueuse, ou qui semblerait

devoir engager des dépenses excessives. L'assemblée communale persiste-t-elle dans ses premières dispositions, néglige-t-elle totalement et, malgré une mise en demeure, d'instituer le bureau d'hygiène, il doit y être pourvu par des décrets en forme de règlements d'administration publique (art. 23 du décret, 26 de la loi).

Le rôle du maire dans la création du bureau d'hygiène consiste dans l'élaboration du projet de délibération à soumettre au conseil municipal, dans la réglementation des mesures de détail nécessaires pour en assurer l'exécution (art. 5 du décret), dans la nomination du chef de de service (art. 2), des employés et des agents.

Quant au fonctionnement du bureau d'hygiène, il est expressément placé, par l'article 19 de la loi, sous l'autorité du maire. Les divers services municipaux de l'état-civil, des eaux, des travaux publics, ne devaient pas manquer de prétendre absorber ou ignorer cet organe nouveau-venu. La loi d'abord, les instructions ministérielles du 23 mars 1906 ensuite, ont affirmé la double nécessité de donner et de laisser au bureau d'hygiène « service municipal » une existence distincte, et une place spéciale dans l'administration communale, d'exiger des autres services qu'ils renvoyent ou soumettent au bureau d'hygiène, les affaires intéressant la salubrité publique.

C'est à l'autorité du maire, « supérieure à celle de tous « les services municipaux, quelle que soit leur spéciali- « sation, qu'il appartient d'assurer le fonctionnement

« loyal, logique et sans fissures de cet organisme des « bureaux d'hygiène, qui doit être le pivot essentiel, « nécessaire de toute hygiène urbaine ». — Un bureau d'hygiène, écrit le directeur de ce service à Clermont-Ferrant, c'est l'association, « la collaboration intime, « sous une direction spéciale et unique, de tous les ser- « vices appelés à veiller à la salubrité de la ville. »

La mission donnée au bureau d'hygiène consiste, aux termes du même article 19, dans « l'application des dispositions de la présente loi. » La rédaction de ce texte a prêté à l'origine à quelque équivoque. Un commentateur de la loi, M. le docteur Mosny, se plaignit de ce que le bureau d'hygiène cessait « d'être l'organe consultatif et l'agent exécutif qui, naguère encore, groupait sous une même direction compétente, tous les services sanitaires municipaux » pour devenir « un simple organe d'exécution passif, dépourvu de toute initiative ».

Une telle interprétation était bien contraire aux idées du législateur qui, étendant les pouvoirs du maire, ne pouvait guère songer à restreindre le cercle des attributions du bureau d'hygiène à l'application de la loi de 1902, ni à réduire son rôle à l'exécution des décisions de l'autorité municipale.

Les débats parlementaires et notamment le rapport de M. Cornil au Sénat, indiquaient la volonté de rattacher au bureau d'hygiène, tous les services municipaux intéressant la salubrité, aussi bien ceux que l'organisation nouvelle rendait nécessaires, comme la désinfection, la

vaccination, l'assainissement des immeubles, que ceux qui fonctionnaient déjà, tels, l'inspection et la surveillance des abattoirs, l'inspection de la boucherie et des denrées alimentaires, la visite sanitaire des halles et marchés, des enfants des écoles et des crèches. La circulaire du 23 mars 1906 énonce et développe le même principe, en même temps qu'elle dresse le programme général d'action des bureaux d'hygiène, en énumérant sous le nom d'attributions obligatoires, celles qui dérivent directement de la loi de 1902, et sous le nom d'attributions facultatives, celles qui se rattachent à d'autres textes légaux ou réglementaires.

Le rôle du bureau d'hygiène, en matière de salubrité communale, est aussi varié, que sa compétence est générale. Il n'a pas seulement à assurer et à contrôler l'application des arrêtés municipaux. Il arrive généralement, en toute matière, et plus spécialement en matière de police, que l'organe d'exécution connaît bien mieux que l'autorité qui décide, les facultés et les besoins du pays ; il est frappé le premier et plus sûrement des lacunes ou des imperfections des décisions qu'il fait respecter. A ce titre, le bureau d'hygiène devait nécessairement devenir le conseil du maire dont il était agent.

On est tenté même de dire, malgré la rédaction de l'article 19, qu'il a, avant tout, dans la loi de 1902, une fonction d'impulsion, d'indication. Il ne doit pas se contenter de guider l'action du maire; il doit la provoquer. Le souci du législateur, comme du pouvoir exécutif, a été de cen-

traliser au bureau d'hygiène, les renseignements venus de toutes parts : analyses des eaux et des produits alimentaires, statistiques de l'état civil, enquêtes des médecins, plans des maisons, etc.

Le bureau d'hygiène, dont « le directeur doit, aux termes de la circulaire du 23 mars 1906, posséder nécessairement, en matière d'hygiène publique, les connaissances variées que comporte l'état actuel de la science », tire de la comparaison des chiffres d'une statistique, de l'examen d'une situation de fait, des déductions scientifiques et des conclusions pratiques. Rouage à la fois technique et administratif, il signale à la municipalité l'état de choses, en même temps qu'il propose les mesures que cet état nécessite ; il a enfin à soumettre simultanément au maire, un rapport à lire et un projet d'arrêté à signer.

La consultation du bureau d'hygiène par le maire, pour toute question « intéressant, de près ou de loin, l'application de la loi de 1902 peut même avoir une sanction pratique ». L'avis donné sera porté à la connaissance du service ou de l'autorité mis en cause et devra être mentionné dans la décision qui interviendra. L'avis conforme du bureau d'hygiène permettra, de la sorte, à l'arrêté municipal, de s'imposer plus facilement aux populations et de subir aisément le contrôle du pouvoir central.

Un comité consultatif est parfois, dans certaines villes, créé à côté du bureau d'hygiène (Perpignan, Boulogne et Avignon), sous la présidence du maire, composé de personnes compétentes désignées par ce dernier.

Les bureaux d'hygiène ont donc, dans l'organisation sanitaire actuelle, un rôle considérable ; ils ont donné les plus grandes espérances à ceux qui ont entendu consacrer légalement et généraliser l'initiative heureuse de quelques municipalités. Vouloir juger leur œuvre comme conseils des maires serait prématuré. Ils n'ont pas été créés partout et n'ont pas eu le temps de fonctionner de façon effective. La responsabilité de ces retards incombe en partie au pouvoir central, qui a fait paraître, le 3 juillet 1905 seulement, le règlement d'administration publique annoncé le 15 février 1902, et le 23 mars 1906, les instructions ministérielles, nécessaires pour l'exécution de la loi et du décret précités.

Les municipalités ont, de leur côté, négligé de mettre rapidement en pratique les prescriptions législatives et réglementaires, les recommandations de la circulaire. Le gouvernement, justement impatient de voir fonctionner enfin les bureaux d'hygiène, a invité les préfets à stimuler l'activité des maires, dans une circulaire datant de quelques mois.

« ... Il faut que la loi de 1902 sur la protection de la santé publique soit intégralement appliquée. Il faut donc que, dans le plus bref délai, tous les services municipaux ou départementaux, dont elle a affirmé le caractère obligatoire, soient organisés. Vous voudrez bien y veiller.

« Il serait, en particulier, inadmissible que les bureaux d'hygiène ne fussent pas prêts à fonctionner le 1er janvier prochain (1907). »

Peut-être vaudrait-il mieux obtenir par la persuasion une organisation lente mais sérieuse, un fonctionnement tardif mais effectif, des bureaux d'hygiène, que de risquer par des injonctions trop vives, d'amener les municipalités à l'abus que redoutait M. Voland (Séance du 9 février 1902) : « Pourquoi vouloir imposer aux villes un bureau « d'hygiène ? Ce sera leur imposer un mot. En effet, « quand une municipalité aura, sur la porte d'un de ses « bureaux, attaché une inscription portant les mots « "bureau d'hygiène", vous n'aurez plus rien à dire. »

SECTION III. — Les conseils d'hygiène et les commissions sanitaires.

Sur les 36.000 communes de France, quelques centaines seulement sont ou seront pourvues des bureaux d'hygiène ; sur 86 départements, une dizaine ont institué une inspection de la santé publique. Les maires des pays pauvres et des petites communes seront privés d'un service départemental ou communal, dont ils auraient cependant le plus grand besoin.

Il était nécessaire de créer, indépendamment de ces rouages imposés seulement à quelques villes, facultatifs pour la majorité des maires et tous les préfets, une organisation générale et obligatoire, pour l'ensemble du territoire ; il fallait mettre à la disposition et à la portée de toutes les municipalités, des conseils techniques.

La loi de 1902 a fait revivre les assemblées instituées

par l'arrêté du 18 décembre 1848, à l'exclusion des commissions cantonales ; elle a reconstitué les conseils d'hygiène publique et de salubrité d'arrondissement et de département, sous le nom de commission sanitaire d'arrondissement et de conseil départemental d'hygiène, tout en cherchant à corriger les abus qui avaient compromis leur fonctionnement.

Les commissions sanitaires et le conseil d'hygiène sont composés et recrutés comme l'étaient les anciens conseils. La seule innovation intéressante à noter dans leur organisation est relative au nombre des commissions sanitaires et à leur compétence territoriale.

L'arrondissement est une division bien inégale, comme superficie et comme population ; s'il est difficile de constituer, dans tous les pays, une assemblée compétente, il serait parfois dangereux de confier à une assemblée un ressort trop étendu. La loi, dans son article 30, stipule qu'il y aura une commission par circonscription sanitaire, autant de circonscriptions que le conseil général, maître du budget départemental, voudra en créer.

Les travaux préparatoires nous font connaître que le vœu du législateur est « que le nombre des commissions « soit aussi restreint que possible, si l'on veut leur don- « ner une autorité suffisante et efficace. »

La circulaire du 20 juillet 1903 est plus précise : chaque arrondissement, suivant son importance, peut avoir jusqu'à cinq commissions sanitaires.

Il doit nécessairement en avoir une, et la circulaire du

19 juillet 1902, tranchant une difficulté qui s'était soulevée dans l'application de l'article 20, admet qu'au chef-lieu de département, le conseil d'hygiène ne tient pas lieu de commission sanitaire, les deux assemblées doivent coexister et fonctionner simultanément.

Dans leurs rapports avec les maires, les conseils d'hygiène et les commissions sanitaires ont leurs attributions respectives déterminées au cours de la loi, une fonction générale de consultation énoncée dans l'article 20, une mission plus large encore d'initiative que les textes ne leur accordent pas expressément, mais que nul ne songe à leur contester.

La commission sanitaire tient, auprès du maire, la place que la commission des logements insalubres occupait auprès du conseil municipal. Lorsqu'un immeuble est dangereux pour la santé publique, le maire ou, à défaut, le préfet invite la commission sanitaire à donner son avis sur l'utilité et la nature des travaux, sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble (art. 12).

La commission prend connaissance du rapport du maire, entend contradictoirement les parties, procède, au besoin, à des visites ou à des enquêtes et émet son avis sur la nature des travaux à effectuer et la nécessité d'interdire l'habitation.

Ces conclusions sont-elles conformes aux propositions du maire ? Elles sont susceptibles d'une exécution immé-

diate et font l'objet d'un arrêté municipal. Sont-elles en contradiction avec le rapport ? Le maire ou la commission sanitaire avisent du conflit le préfet, qui saisit le conseil départemental d'hygiène.

Le conseil départemental d'hygiène se prononce donc, en second ressort, non pas comme un véritable « tribunal d'appel », suivant l'expression inexacte de la circulaire du 19 juillet 1902, chargé de réformer les décisions de la commission sanitaire, mais comme arbitre d'un conflit où la commission et le maire sont parties.

Il procède comme l'a fait la commission sanitaire et émet un avis, à la suite duquel le maire ordonne les travaux nécessaires ou prononce l'interdiction d'habiter.

L'étude prochaine des pouvoirs du maire en matière de logements insalubres permettra de souligner le caractère et l'autorité de ces avis, qui ne sont pas pour le maire de simples indications.

Le conseil d'hygiène exerce aussi une mission d'une nature particulière quand il procède, conformément à l'article 9, à une enquête sur les conditions sanitaires d'une commune, où le nombre des décès, pendant trois années consécutives, a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France. Les statistiques de l'état civil révèlent un état sanitaire défectueux et font présumer que le maire méconnaît ses obligations, ignore ou néglige de rechercher les causes du mal et ne cherche pas à les supprimer.

Le pouvoir central a le droit d'intervenir, et il charge le

conseil d'hygiène de vérifier si cette situation de la commune ne peut pas être améliorée, par une distribution plus abondante d'eau potable et l'évacuation plus complète des matières usées. Dans l'affirmative, et si la municipalité ne fait pas rapidement son profit des constatations du conseil d'hygiène, le préfet invite ce dernier à délibérer sur l'utilité et la nature des travaux à effectuer.

Sur les avis du conseil d'hygiène, le préfet met la commune en demeure de dresser le projet et d'exécuter les travaux. Le maire peut d'ailleurs protester contre le rapport du conseil et porter sa réclamation devant le ministre de l'Intérieur qui, s'il le juge à propos, soumet la question au comité consultatif d'hygiène.

« Si, dans le mois qui suit la mise en demeure, le conseil municipal ne s'est pas engagé à y déférer, ou si, dans les trois mois, il n'a pris aucune mesure en vue de l'exécution des travaux, un décret du président de la République, rendu en Conseil d'Etat, ordonne ces travaux dont il détermine les conditions d'exécution. La dépense ne pourra être mise à la charge des communes que par une loi » (art. 9, § 5).

Le rôle du conseil d'hygiène en cette matière est complexe. Son intervention est destinée à la fois à révéler au maire une situation qu'il peut ne pas connaître, « plus une agglomération urbaine ou rurale est placée « dans de mauvaises conditions sanitaires, moins elle « s'en aperçoit », à éclairer l'action du pouvoir central, à constituer enfin, au profit de la commune, une garantie contre l'arbitraire de l'administration supérieure.

Le règlement sanitaire communal doit faire l'objet d'un avis du conseil départemental d'hygiène, avant d'être revêtu de l'approbation préfectorale. La loi a voulu, dans son article 1er, en même temps, rappeler la nécessité d'une consultation prescrite déjà, en termes généraux, par l'article 21, et préciser le moment où elle doit se produire.

L'avis du conseil d'hygiène et des commissions sanitaires qui examinent préalablement les règlements (Circulaire ministérielle du 30 mai 1903), suivant qu'il sera favorable ou défavorable, engagera le préfet à ratifier, sans hésitation, le texte qui lui est soumis ou permettra de demander et, à défaut, d'imposer au maire la modification de l'arrêté, en totalité ou en partie.

Il constitue d'ailleurs une formalité substantielle dont l'oubli entraîne la nullité de l'arrêté préfectoral d'approbation et prive le règlement sanitaire de toute sanction pénale. Ainsi l'a décidé la jurisprudence, par deux jugements récents :

Le maire de Lisieux, après avis de son conseil municipal, avait pris le 15 août 1903 un arrêté portant règlement sanitaire de la commune; le 31 mai 1905, il changea certaines dispositions de cet arrêté ; le règlement et sa modification furent approuvés par décisions préfectorales du 14 novembre 1903 et du 26 juin 1905.

Par application de certaines dispositions de l'arrêté, des viandes foraines, soupçonnées d'être fiévreuses, furent saisies par un des inspecteurs sanitaires communaux.

L'expertise démontra qu'elles ne présentaient aucun caractère, pouvant les faire classer comme produits insalubres.

La partie saisie introduisit devant le tribunal civil de Lisieux, contre l'inspecteur sanitaire et la ville, civilement responsable des actes de son préposé, une action en dommages-intérêts, basée sur l'illégalité des mesures dont elle avait été l'objet.

Les défendeurs prétendirent que les faits incriminés constituaient des actes administratifs et soulevèrent une exception d'incompétence. Le préfet du Calvados, intervenant au débat, proposa, de son côté, le déclinatoire de compétence.

Le tribunal, par jugement du 14 février 1906, « se « reconnaît le droit de rechercher si les actes adminis- « tratifs ou les actes d'exécution ne sont pas contraires « aux lois, s'ils sont revêtus des formes légales, si les « fonctionnaires publics sont investis d'attributions régu- « lières ».

« Attendu que les arrêtés préfectoraux d'approbation « ne font nulle mention d'un avis du conseil départemen- « tal d'hygiène du Calvados ; que, dans ces conditions, « le tribunal a demandé qu'il lui fût justifié des avis du « conseil ; qu'il ressort des documents produits par la « préfecture que le premier règlement sanitaire de « Lisieux a été remis au conseil départemental dans la « séance du 26 octobre 1903 et, qu'avant de donner son « avis, le conseil a nommé une commission de trois de

« ses membres pour étudier le règlement qui lui a été « remis ; que, ni cette commsision, ni le conseil départe- « mental n'ont encore formulé d'avis ; que, bien plus, les « modifications apportées par M. le maire de Lisieux « aux articles 118 et 194 du règlement (concernant l'ins- « titution d'inspecteurs sanitaires communaux) n'ont « jamais été soumises au conseil, ainsi qu'il appert d'une « lettre de M. le préfet, en date du 9 de ce mois ;

« Que ces inobservations des prescriptions de la loi « du 15 février 1902, rendent inopérants les arrêtés pré- « fectoraux ci-dessus visés ; qu'il s'ensuit que les arrê- « tés municipaux des 15 août 1903 et 31 mai 1905 sont « demeurés des actes administratifs, qui ne pouvaient « être mis en vigueur, et dont l'exécution ne pouvait léga- « lement être poursuivie » ;

« Par ces motifs, dit à tort les conclusions d'incompé- « tence prises par l'inspecteur sanitaire et la ville de Li- « sieux, rejette le déclinatoire de compétence de M. le « préfet du Calvados ».

Dans la seconde espèce, le tribunal de simple police de Saint-Germain-en-Laye avait prononcé une condamnation, pour infraction à l'arrêté municipal portant règlement sanitaire. Le tribunal correctionnel de Versailles, saisi de l'appel de cette décision, a rendu le 26 mai 1906 le jugement suivant :

« Attendu qu'aux termes de l'article 471 du Code « pénal, § 15, l'infraction aux règlements administratifs

« ou municipaux n'est punissable qu'autant que ceux-ci « ont été légalement faits ;

« Or, attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du « 15 février 1902, relative à la protection de la santé « publique, les règlements sanitaires communaux sont « approuvés par le préfet, après avis du conseil départe- « mental d'hygiène ; qu'en outre, il est disposé, par l'ar- « ticle 21 de la loi du 15 février 1902 susvisée, que les « conseils d'hygiène départementaux et les commissions « sanitaires doivent être consultés sur les règlements « sanitaires communaux ;

« Or, attendu que rien dans le texte de l'arrêté muni- « cipal du 29 décembre 1903, soit dans une autre pièce « du dossier, ne démontre qu'il a été satisfait au pres- « crit des articles 2 et 21 de la loi du 15 janvier 1902 ; « que, dès lors, et, sans qu'il y ait lieu de statuer sur les « autres moyens présentés par L....., celui-ci ne saurait « être astreint, par une sanction pénale, à l'exécution de « l'arrêté dont s'agit ;

« Par ces motifs, met à néant le jugement dont est « appel, décharge L... de toutes les condamnations pro- « noncées contre lui ».

L'article 2, avons-nous dit, n'est que l'application de l'article 21 de la loi, aux termes duquel « les conseils d'hygiène et les commissions sanitaires doivent être consultés, sur les objets énumérés à l'article 9 du décret du 18 décembre 1848, sur l'alimentation en eau potable des

agglomérations, sur la statistique démographique et la géographie médicale, sur les règlements sanitaires communaux et, en général, sur toutes les questions intéressant la santé publique, dans la limite de leurs circonscriptions respectives ».

Ces assemblées sont donc des organes de consultation générale, en matière de salubrité publique. Contrairement aux conseils antérieurs que le préfet ou le sous-préfet pouvaient seuls saisir d'une affaire intéressant l'hygiène publique de la circonscription, elles peuvent être sollicitées, directement ou indirectement, par le maire, d'examiner une question relative à l'état sanitaire de la commune.

La commission sanitaire ou le conseil d'hygiène ne sont pas spécialement désignés par la loi à l'administration municipale, l'une et l'autre sont également compétentes. Le souvenir de la répartition faite par le décret de 1848 et, plus encore, les nécessités d'une bonne administration et de la division logique du travail, ont amené l'autorité supérieure à opérer, en fait, une répartition d'attributions entre les deux assemblées. Le conseil d'hygiène connaîtra des questions qui intéressent le département tout entier ou plusieurs circonscriptions. La commission sera consultée sur les questions dont l'intérêt ne dépasse pas les limites de la circonscription sanitaire : ce sera généralement le cas des affaires qui préoccupent le maire.

La commission sanitaire devient ainsi le conseil normal et habituel des municipalités.

Dans les domaines qui leur sont ainsi respectivement assignés, les assemblées sanitaires n'ont pas le rôle purement consultatif des conseils antérieurs. Si la loi du 15 février 1902 ne leur donne pas formellement un droit d'initiative, nul ne le leur conteste, pas même l'autorité supérieure qui, naguère, avait le pouvoir exclusif de lancer les convocations et de dresser les ordres du jour.

Dans une lettre adressée aux préfets de certains départements dont les assemblées sanitaires ne s'étaient pas réunies dans le premier trimestre de l'année 1905, le ministre de l'Intérieur écrit en effet : « Les attributions « (des assemblées sanitaires) leur permettent d'exercer « dans leur sphère une action d'autant plus féconde, que « leur œuvre, en pareille matière, peut être considérée « comme illimitée et que mon administration leur a tou- « jours reconnu, à cet égard, une initiative à laquelle elle « n'hésite pas aujourd'hui à faire appel, plus vivement « encore que par le passé... Les assemblées sanitaires, « comme les autorités administratives, sont désormais « qualifiées et armées pour agir de concert ; elles ont le « devoir de se stimuler réciproquement... »

Leur fonctionnement doit être non pas « intermittent et exceptionnel, mais permanent, régulier, actif », car leur but est « d'assurer, sur tous les points du territoire, l'étude de toutes les questions relatives aux conditions sanitaires

de la vie locale », parce que, enfin, leur mission est, suivant les expressions très heureuses de M. Albert Bluzet, à la fois, de conseil et d'initiative, d'étude et de propagande, de coopération et d'impulsion ».

CHAPITRE IV

LE RÈGLEMENT SANITAIRE

SECTION I. — Utilité d'un règlement sanitaire communal.

L'existence de règles déterminées, lois ou règlements, constitue la condition essentielle de toute bonne administration. Elle simplifie et facilite la tâche de celui qui a soin du bien public, elle est, au profit des individualités, une garantie unique contre la tyrannie, l'arbitraire et aussi l'incurie de l'administrateur ; elle met ce dernier à l'abri des défaillances ou des influences qui tiendraient à lui faire oublier l'intérêt général.

Jamais l'application de ce principe général ne s'imposa comme en matière de police sanitaire municipale. Ici l'administrateur est souvent ignorant et inexpérimenté, parfois partial et faible. Appelé par l'élection aux fonctions qu'il occupe, sans éducation et sans préparation préalables, il peut se souvenir, dans l'exercice de ses fonctions, des attaques de ses adversaires dont il cherche à tirer vengeance, il peut ne pas oublier le concours de ses amis dont il veut récompenser les services. De plus, les questions qui intéressent la salubrité publique sont parti-

culièrement délicates ; elles mettent nécessairement en jeu la liberté et la propriété individuelles, deux choses auxquelles on ne peut toucher impunément, même pour le bien public.

C'est vainement que le législateur conférait et maintenait au maire, depuis 1789, l'exercice de la police sanitaire ; vainement, ce magistrat essayait d'administrer avec conscience, de procéder par des mesures générales ou individuelles appropriées aux circonstances et exemptes de partialité ; vainement, il s'efforçait de n'apporter aux intérêts privés que les restrictions rigoureusement exigées pour le bien public ; ses recommandations étaient accueillies avec indifférence, ses prescriptions avec hostilité. L'arrêté municipal tombait en désuétude, quand il n'était pas annulé par l'autorité supérieure comme inopportun, ou par les tribunaux comme illégal.

« Aujourd'hui, disait, en 1891, le rapporteur du projet « de loi au Comité consultatif d'hygiène de France, les « maires et les préfets hésitent, lorsqu'il s'agit d'édicter « des prescriptions d'hygiène, entre la puissance théori- « quement illimitée que leur confère la loi municipale et « les entraves apportées par quelques lois spéciales et la « jurisprudence ; en l'absence de règles précises et dans « la crainte de mécontenter les intéressés, ils s'abstien- « nent ou peuvent dépasser le but. L'existence d'un règle- « ment sanitaire, spécial à la localité, supprimera tous « ces inconvénients et rassurera tous les intérêts en pré- « sence. »

L'élaboration d'un règlement devait avoir aussi ce résultat heureux de permettre de réunir dans un même texte, de codifier tous les arrêtés relatifs à la police sanitaire et, en même temps, d'adapter aux besoins de la vie moderne, de mettre au point, suivant les données de la science, des dispositions souvent surannées.

D'autres pays, avant le nôtre, avaient compris l'utilité de règlements locaux, notamment l'Italie et l'Angleterre. En France, un certain nombre de villes, les mêmes qui avaient pris l'initiative des bureaux d'hygiène, furent pourvues d'arrêtés sanitaires complets, Amiens en 1884, Grenoble en 1889, Nice en 1893.

Le législateur de 1902 voulut proclamer la nécessité de la réglementation communale de l'hygiène publique sur tout le territoire. Le texte voté par la Chambre portait, dans l'article 16 : « Dans toute commune, le maire est « tenu de prendre un arrêté portant règlement sanitaire. « Ce règlement comprend les mesures propres à protéger « la santé publique, notamment en ce qui concerne la « prophylaxie des maladies endémiques et des maladies « épidémiques, la salubrité des habitations et des agglo- « mérations... »

La commission du Sénat, voulant marquer toute l'importance qu'elle attachait à cette disposition, la mit en vedette et l'inscrivit en tête de la loi.

Dans la discussion qui s'engagea, on ne contesta guère les avantages du règlement sanitaire. M. Treille seul s'éleva, non sans ironie, contre l'optimisme de quelques

auteurs du projet : « Il paraît qu'à partir du jour où l'on aura dans toutes les communes un règlement sanitaire, les maladies épidémiques ne règneront plus. C'est l'histoire des réclames de la 4e page : Si vous toussez, prenez les pilules que vous savez : si vous voulez vivre vieux, prenez la célèbre tisane des Américains ; et, du jour où vous aurez un règlement sanitaire, vous pourrez être tranquille, vous n'aurez plus d'épidémie. » (18 décembre 1900.)

Plus sérieuse fut l'opposition que rencontra le principe de la généralité de la réglementation. « Il faudra, « pour la gloire de l'hygiénisme officiel et d'une centrali- « sation comme l'Empire lui-même ne l'avait pas rêvée, « qu'il y ait 36.710 communes en France et autant de « règlements sanitaires », s'écriait M. Treille, et il proposa de n'imposer l'obligation qu'aux communes, dont la population agglomérée dépasserait le chiffre de 2.000 habitants (18 décembre 1900). Rejeté sous cette forme, l'amendement fut repris le lendemain par M. Treille et M. Pichon ; le premier visait seulement les villes ayant une garnison ou plus de 1.500 habitants ; le second, les communes dont la population agglomérée atteignait 1.800 habitants.

Le gouvernement et la commission combattirent les trois modifications successives avec les mêmes arguments.

Les avantages d'une réglementation sanitaire locale étant reconnus, il était juste d'en faire bénéficier les petites communes, aussi bien que les grandes villes. Les

statistiques établissent d'ailleurs que, de façon générale, la mortalité pour mille habitants ne va pas en diminuant avec la population. Alors que la moyenne des décès est, en France, de 21 à 22 pour 1.000 habitants et par an, elle atteint 40 pour 1.000 habitants, dans certaines localités peu importantes. Du 14 février 1898 au 19 décembre 1900, deux cents épidémies se sont révélées sur le territoire, cent trente ont éclaté dans des communes de moins de 2.000 habitants. Les populations des campagnes ont une instruction générale et une éducation hygiénique moins développées, les municipalités de villages disposent de ressources bien plus réduites, ce qui faisait dire au président du Conseil, M. Waldeck-Rousseau : « Ce sont les « petites communes qui ont, plus encore que les grandes, « besoin d'être ramenées à l'observation et au sentiment « de certaines règles de la santé publique. »

L'intérêt de la salubrité des petites communes n'était pas seul en cause : « Nous sommes solidaires les uns des autres sur toute l'étendue du territoire, et si, à côté d'une grande ville où on prend des mesures, où on fait de grandes dépenses pour assainir, il se trouve des localités où on méconnaît les lois de l'hygiène, cette grande ville sera, par solidarité, par contact en quelque sorte, victime de la négligence de sa voisine. » (M. Brouardel.)

Tout maire doit donc prendre un arrêté, édictant les mesures et les précautions nécessaires pour protéger la santé publique dans la circonscription qu'il administre ;

la réglementation sanitaire est obligatoire pour toutes les communes, ce qui ne veut pas dire qu'elle doive être uniforme pour toutes.

Le législateur, désireux de respecter l'indépendance des pouvoirs municipaux, a laissé au maire, le soin de mettre le règlement en harmonie avec les besoins des populations et avec leurs ressources. « Les pays du Nord « et les pays du Midi, les pays de montagnes et de plaines, « ceux des vallées et du bord de la mer, ceux qui ont une « rivière et ceux qui n'en ont pas, n'ont pas les mêmes « besoins hygiéniques, disait M. Langlet, ils n'auront « pas, par suite, les mêmes règlements. »

« Il ne faut pas croire que les règlements municipaux « doivent toujours être conçus sur le même modèle,... en « laissant à chaque municipalité l'initiative de leur con- « fection, nous avons voulu respecter les convenances « propres à chaque localité, à chaque région de notre « pays. » (M. Cornil, Sénat, 11 décembre 1900.)

L'autorité supérieure a bien compris la nécessité d'adapter les prescriptions du règlement sanitaire, aux besoins réels des populations. Quand, pour faciliter la tâche des maires et favoriser l'application de la loi, elle a invité le Comité consultatif d'hygiène de France à dresser des projets de règlements, elle a demandé qu'il fût établi deux modèles : l'un, le modèle A, applicable aux villes, bourgs, agglomérations urbaines ; l'autre, le modèle B, aux communes ou parties de communes rurales. (Circul. minist. du 30 mai 1903.)

SECTION II. — Formes du règlement sanitaire.

L'étude des rapports du maire avec le conseil municipal, le pouvoir central, les divers organes techniques de consultation, nous a fait connaître, en partie du moins, la forme en laquelle les arrêtés portant règlements sanitaires doivent être rendus.

Dans les villes possédant un bureau d'hygiène, la préparation du règlement sanitaire devait incomber à ce service. En pratique, les retards mis à l'organisation des bureaux d'hygiène, ont obligé les maires à élaborer, eux-mêmes, le projet d'arrêté à soumettre au conseil municipal. Le règlement, auquel on joint la délibération prise par l'assemblée communale, est transmis au préfet, examiné par le conseil départemental d'hygiène, pour être ensuite revêtu de l'approbation préfectorale ou renvoyé au maire à fin de modification.

Le désir de soulager la tâche des conseils d'hygiène, et d'assurer une étude minutieuse des règlements sanitaires, a fait changer un peu la procédure indiquée par la loi. Les sous-préfets centralisent les arrêtés de chaque circonscription, les soumettent à l'examen des commissions sanitaires et les transmettent au préfet avec leurs propositions (Circ. du 30 mai 1903).

L'arrêté, approuvé par l'autorité préfectorale, constitue un règlement permanent ; comme tel, il ne devient obligatoire qu'après avoir été dûment publié et affiché.

Certains maires ont estimé cette publicité insuffisante

et ont fait distribuer, à chaque habitant, un exemplaire du règlement sanitaire ; d'autres enfin ont fait précéder leur arrêté, d'un exposé de motifs et d'un appel à la population (Règlement sanitaire de la ville de Bourges) : excellents moyens pour instruire les administrés des règles de l'hygiène et les mettre individuellement en demeure d'avoir à s'y conformer !

SECTION III. — Objet du règlement sanitaire.

Le but du règlement sanitaire est la protection de la santé publique, son objet sera l'ensemble des matières susceptibles d'intéresser la salubrité de la commune.

Le législateur eut pu se contenter d'une définition aussi vague, si l'histoire ne lui avait appris que les formules générales, loin de mettre les maires à l'aise, les plongent dans l'embarras. Aussi l'exposé des motifs du projet primitif comprenait-il le tableau des principaux objets que le règlement sanitaire devait prévoir et qui étaient classés sous trois titres : Prophylaxie des maladies transmissibles ; Salubrité des habitations ; Salubrité des agglomérations.

Convenait-il, d'autre part, d'incorporer dans la loi, une énumération de tous les objets compris dans la police sanitaire municipale ? Un pareil procédé est toujours délicat, une énumération limitative est rarement complète, elle devient nécessairement incomplète, dans un domaine qui évolue et se transforme sans cesse.

Placé entre deux extrémités également dangereuses, le législateur a pris un moyen terme. L'article I de la loi contient l'affirmation d'un principe général et l'énonciation de quelques matières, que le règlement sanitaire doit plus spécialement prévoir.

« Le maire est tenu de déterminer dans son arrêté : 1° Les précautions à prendre, en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles visées à l'article 4 de la présente loi, spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion ;

2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garnis et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable et à l'évacuation des matières usées ».

Il faut donc se garder d'interpréter cette disposition de façon trop restrictive. A travers une rédaction défectueuse, la volonté, manifestée par les auteurs de la loi au cours de la discussion, ressort très nettement du texte même. Le pouvoir réglementaire du maire s'étend, non seulement à la prophylaxie des maladies transmissibles et à la salubrité des habitations et agglomérations, mais à tous les objets visés par l'article 97 de la loi municipale

auquel l'article 1er se réfère expressément : nettoiement, interdiction de rien jeter qui puisse causer des exhalaisons nuisibles, inhumations et exhumations, salubrité des comestibles exposés en vente.

Les matières énoncées spécialement par le législateur, n'ont pas été d'ailleurs prises au hasard, citées simplement à titre d'exemples. Ce sont moins des indications que des précisions. Le choix en a été dicté par le désir d'éviter que les maires n'entendent de façon trop étroite leurs pouvoirs sanitaires et n'hésitent, comme jadis, à user de leur autorité, dans des cas où la propriété et la liberté individuelles paraissent trop directement intéressées.

Une des principales fins de la loi de 1902, un des objets du règlement sanitaire, c'est la lutte contre les affections contagieuses, les maladies transmissibles en général et non plus seulement les épidémies. Les armes les plus efficaces entre les mains des pouvoirs publics sont, d'une part, la suppression des germes pathogènes susceptibles de propager le mal tout autour du malade, d'autre part, l'isolement de ce dernier. La désinfection des appartements et des effets mobiliers est parfois impuissante pour atteindre tous les microbes, il faut alors recourir à la destruction complète des objets et même du logement souillés.

Les municipalités, avant 1902, avaient rarement osé recourir à ces mesures qui atteignaient l'inviolabilité du domicile, le droit de propriété. Un arrêt de la Cour de

cassation du 18 juillet 1887 n'avait-il pas déclaré illégal pour violation des lois des 16-24 août 1790, 5 avril 1884 et 13 avril 1850 un arrêté du maire de Toulon qui avait prescrit à un certain nombre de propriétaires, au cours d'une épidémie de variole, de faire nettoyer, désinfecter et blanchir leurs appartements.

Désormais les maires sauront que leur devoir de prévenir et de circonscrire le mal, leur donne le droit d'ordonner la désinfection et, à cet effet, de prescrire les mesures nécessaires, sinon d'imposer obligatoirement le choix des appareils et des produits.

Ils peuvent même faire détruire les objets contaminés et comme, suivant le mot de Waldeck-Rousseau « nulle part peut-être la propriété n'a plus de droit au respect que dans notre pays », cette expropriation ne sera légale que si elle est imposée par l'intérêt général, et si elle a comme corollaire et comme compensation, le paiement d'une juste indemnité. L'article 26 de la loi prévoit précisément, parmi les dépenses obligatoires du budget municipal, celles qui sont causées par la destruction des objets mobiliers.

Les communes seraient de même responsables des dommages causés aux particuliers, par une faute des préposés municipaux chargés de ces opérations, et notamment de l'incendie communiqué à un immeuble, au cours ou à l'occasion de la désinfection.

C'est l'opinion exprimée par le tribunal civil de Marseille, dans les motifs d'une décision datée du 13 février

1906 (aff. La France et l'Urbaine c. la ville de Marseille). Le tribunal a refusé cependant d'admettre la prétention des demandeurs, tendant à faire résulter la responsabilité de la ville, soit de l'occupation par elle des locaux incendiés (art. 1733, C. civil), soit de l'obligation implicite contractée par la ville, vis-à-vis de l'assuré des compagnies demanderesses, de restituer l'immeuble dont elle s'était emparée (art. 1302, C. civ.) ; il a déclaré que la commune ne saurait être tenue que dans les termes du droit commun de l'article 1382 du Code civil.

Le règlement sanitaire peut-il prescrire l'isolement soit à domicile, soit à l'hôpital des personnes atteintes de maladies contagieuses ?

L'utilité d'une pareille mesure, les termes généraux de l'article 1er, dictaient une réponse affirmative. D'ailleurs le règlement modèle A disposait dans l'article 55 « que « tout individu atteint d'une des maladies prévues à l'ar- « ticle 54 sera isolé, de telle sorte qu'il ne puisse propa- « ger cette maladie, par lui-même ou par ceux appelés « à le soigner ».

Usant de leurs droits et s'autorisant de cette disposition du règlement sanitaire qu'ils avaient adopté pour leur ville, quelques maires ont cru pouvoir prendre des arrêtés pour ordonner l'isolement, notamment le maire de Saint-Brieuc par arrêté du 16 mars 1905. La jurisprudence n'a pas eu à apprécier la légalité de ces décisions mais, par un retour aux anciens errements, une partie importante de la doctrine considère que les maires ont,

dans ces espèces, excédé leurs pouvoirs. Le préfet seul, saisi par l'autorité municipale dans les termes de l'article 3 de la loi, pourrait ordonner l'isolement.

Le dernier alinéa de l'article premier opère, au profit du maire, une véritable restitution de pouvoirs et apporte d'heureuses réformes à la législation des logements insalubres.

On sait par quelle interprétation étroite des attributions générales qu'ils tenaient de la loi de 1789, les maires se sont vu refuser par la jurisprudence ou se sont interdits eux-mêmes, la police sanitaire des habitations. La loi du 13 avril 1850 avait consacré légalement cette restriction ; la loi de 1902 l'abolit en disposant que le maire devra déterminer « les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances ».

La législation de 1850 est abrogée, mais un large compte est tenu des critiques et des objections soulevées par son application. Ce ne sont plus les seuls logements occupés par des locataires qui sont soumis à la surveillance des autorités sanitaires, mais les maisons en général, qu'elles soient louées, habitées par les propriétaires ou mêmes désertes, si leur insalubrité est un danger pour les voisins.

Les dépendances des maisons sont astreintes à la même surveillance ; pour indiquer la signification large de ce terme, pour résoudre définitivement la question des voies privées tranchées par le Conseil d'Etat dans l'arrêt

du 8 juin 1870 précité et par la Cour de cassation dans une décision analogue du 20 mai 1892, la loi considère comme dépendances les voies privées, sans qu'il y ait à considérer, comme le faisait la jurisprudence antérieure, si elles sont « closes ou non à leurs extrémités ».

Parmi les maisons, celles qui sont louées en garni sont spécialement signalées à la vigilance des maires, cependant que l'expression « les autres agglomérations », dont M. Treille critiquait l'obscurité, exprime la volonté du législateur de donner au maire, le droit de police sanitaire sur tous les établissements publics ou privés. Cette généralisation n'a pas été inutile, elle a permis de confondre ceux qui ont prétendu distraire de l'application de la loi nouvelle les écoles, crèches, garderies, casernes et hôpitaux.

Une seule exception résulte expressément du texte lui-même. Aux termes de l'article 32, la loi n'est pas applicable aux ateliers et manufactures.

Alors que les pouvoirs publics avaient longtemps hésité à sévir contre l'insalubrité des maisons et des habitations, ils avaient édicté un ensemble de prescriptions pour garantir l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels. La loi du 12 juin 1893, modifiée le 11 juillet 1903, forme un code sanitaire ouvrier complet et récent, dont l'application est assurée par le service de l'inspection du travail. Il eut été inutile de faire régler les mêmes matières à la fois par les arrêtés municipaux et la législation spéciale, dangereux peut-

être de mettre en conflit le maire et l'inspecteur du travail.

Le maire détermine dans le règlement sanitaire les conditions nécessaires pour que les constructions soumises à sa surveillance soient considérées comme salubres. L'exposé des motifs citait notamment : la hauteur des maisons, le nombre et la hauteur des étages, les dimensions des pièces habitées, des cours et courettes, les dispositions relatives aux cabinets d'aisance et aux évacuations des eaux ménagères, les branchements d'égoût, les conduits de fumée, etc. (Rapport de M. Langlet, *Journ. off.* de février 1893. Doc. parl. 2188).

L'article 1[er] précise seulement les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable et à l'évacuation des matières usées. « Ces dispositions sont des plus importantes pour l'assainissement général du territoire », disait la circulaire ministérielle du 30 mai 1903 ; il fallait, d'autre part, rompre avec la tradition et la jurisprudence déplorables qui considéraient la distribution des eaux dans un logement, « comme une mesure de commodité et de bien-être pour les locataires, bien plus qu'une question intéressant la salubrité publique » (1[er] décembre 1880, conseil de préfecture de la Seine ; 7 février 1885, tribunal de simple police de Paris), qui taxaient d'illégalité l'arrêté municipal déterminant le mode de construction des fosses d'aisances (Cons. d'Etat, 23 décembre 1892, précité) ou prescrivant le tout-à-l'égoût (Conseil d'Etat, 16 décembre 1898).

SECTION IV. — Voies de recours et sanctions.

Plus les pouvoirs du maire étaient étendus, plus il devenait nécessaire de donner aux particuliers des garanties contre les abus possibles de cette autorité.

Les formalités qui accompagnent ou suivent l'élaboration du règlement sanitaire (consultations ou approbation), n'ont pas d'autre but. Les intéressés qui se croient injustement atteints, ont à leur disposition les voies de recours ordinaires contre les arrêtés municipaux : d'une part, le recours gracieux adressé suivant le cas au maire, au préfet ou au ministre de l'intérieur pour obtenir que l'arrêté soit rapporté ou réformé ; d'autre part, le recours contentieux, pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat peut examiner, seulement à ce point de vue, la légalité du règlement sanitaire tout entier ou de l'article entrepris. L'annulation qu'il prononce profite à la fois au demandeur et à toutes personnes, même à celles qui ont fait l'objet de poursuites antérieures.

Il reste enfin aux particuliers qui sont appelés devant les tribunaux répressifs, la ressource suprême de contester la légalité du règlement sanitaire auquel on leur reproche d'avoir contrevenu, de prétendre et de soutenir que l'arrêté a été pris par une autorité incompétente, sans l'observation des formalités légales, qu'en conséquence il est dépourvu de toute sanction légale. (Trib. correct. de Versailles, 26 mai 1906, préc.)

Les sanctions encourues pour infraction au règlement sanitaire sont de deux sortes : les peines et les réparations civiles.

Aux termes de l'article 27, les pénalités sont celles de l'article 471 du Code pénal, une amende de 1 à 5 francs. En cas de récidive, en vertu de l'article 474 du même Code, un emprisonnement de un à trois jours devra être prononcé, sauf application de l'article 463 sur les circonstances atténuantes.

Les réparations civiles consistent dans l'obligation de supprimer l'état de choses qui constitue la contravention, soit par la destruction des travaux incriminés, soit, au contraire, par l'observation des mesures ordonnées par le règlement sanitaire, spécialement la construction des ouvrages nécessaires.

Le but recherché étant plutôt la fin rapide d'une situation dangereuse que la punition du contrevenant, le tribunal impartit généralement un délai d'exécution, à l'expiration duquel le maire peut faire procéder d'office aux travaux nécessaires et aux frais du condamné.

Le projet de la commission du Sénat ajoutait à l'article 27, l'alinéa suivant : « Dans tous les cas où il peut y « avoir lieu à une exécution d'office, le tribunal l'autori- « sera par le même jugement. » Cette disposition, jugée inutile, a été supprimée au cours de la discussion.

Grâce à ce dernier moyen, le règlement sanitaire ne constitue pas un vain précepte, ni une prescription obligatoire, mais insuffisamment sanctionnée par des peines

de simple police. Il permet au maire vigilant et énergique d'obtenir de l'ensemble de ses administrés, d'imposer aux hésitants et aux négligents, de réaliser lui-même, à la place et aux frais des récalcitrants, la stricte exécution des mesures de salubrité publique.

CHAPITRE V

LES POUVOIRS DU MAIRE EN TEMPS D'ÉPIDÉMIE

Le respect des droits individuels et la sauvegarde des intérêts particuliers exigent que des voies de recours soient ouvertes aux intéressés, contre le règlement sanitaire et que le moyen rigoureux de l'exécution d'office ne soit employé qu'à la dernière extrémité. Il est toutefois des circonstances qui réclament l'application, sans aucun délai de procédure, du règlement sanitaire ou de quelques-unes de ses dispositions. C'est en cas d'urgence, lorsque la santé publique est menacée par une épidémie d'une gravité inusitée ou un autre danger imminent.

La commission de la Chambre a pensé justement que, sans mettre en mouvement le mécanisme compliqué de la législation du 3 mars 1822, les seules ressources des arrêtés municipaux permettraient d'empêcher l'éclosion ou d'arrêter le développement d'une épidémie par la suppression d'un puisard, l'interdiction d'un puits suspect, la vidange de fosses d'aisances non étanches, l'évacuation d'une maison, etc... Dans le projet du gouvernement, elle incorpora une addition qui est devenue, après des modifications, l'article 3 de la loi : « En cas d'urgence, c'est-à-

« dire en cas d'épidémie ou d'un autre danger imminent « pour la santé publique, le préfet peut ordonner l'exé- « cution immédiate, tous droits réservés, des mesures « prescrites par les règlements sanitaires prévus par « l'article premier. L'urgence doit être constatée par un « arrêté du maire et, à son défaut, par un arrêté du pré- « fet, que cet arrêté spécial s'applique à une ou plusieurs « personnes ou qu'il s'applique à tous les habitants de la « commune. »

Cette disposition fut combattue au Sénat. On lui faisait un double reproche : celui d'être inutile en l'état de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de la loi du 3 mars 1882 et des prescriptions déjà votées de la nouvelle législation ; l'autre, plus grave, d'être dangereuse et de mettre la liberté et la propriété des particuliers, à la merci des décisions arbitraires ou inconsidérées de l'administration.

Le commissaire du gouvernement, dans la séance du 18 décembre 1900, répondit en ces termes à la première objection : « Notre article peut sembler en effet ne pas « être extrêmement utile. Cependant, il se justifie par « deux raisons... Nous avons vu, en cas d'épidémie, cer- « tains maires prendre, en vertu de l'article 97 de la loi, « des mesures absolument excessives. L'un d'eux, dans « une épidémie de choléra, avait pris un arrêté pour faire « sauter la ligne de chemin de fer qui arrivait jusque « dans sa commune. Un autre avait pris un arrêté pour « faire désinfecter à l'acide phénique, les wagons de sul- « fate de cuivre qui arrivaient pour la désinfection géné-

« rale. Aussi, avons-nous limité les pouvoirs du maire en « disant : le maire peut prendre d'urgence les mesures « qui sont indiquées dans l'article premier. Puis, comme « il peut, à côté de ces maires trop zélés, en exister de « négligents, nous avons ajouté que le préfet peut pren- « dre d'urgence les mesures qui seraient nécessaires. »

La seconde critique trouve, dans le texte lui-même, sa réfutation. Le législateur a prescrit toutes les précautions pour mettre la propriété à l'abri d'une surprise: l'urgence ne peut être déclarée que par un arrêté du maire, la rédaction proposée en première délibération portait même « après avis du service sanitaire ». Le préfet ne pourra se substituer à l'autorité municipale pour constater l'urgence, qu'après avoir vainement mis le maire en demeure. L'article 3 réserve enfin expressément aux particuliers auxquels l'exécution immédiate porterait préjudice ou imposerait des dépenses et des charges, leur droit à une indemnité. La circulaire du 30 mai 1903, adressée aux préfets, rappelait cette prescription et ajoutait : « Vous ne perdrez pas de vue cette disposition, y trouvant à la fois un encouragement à agir en cas de nécessité et un motif de n'agir qu'en cas de nécessité démontrée. »

En présence du développement d'une épidémie sur tout le territoire, devant la menace de l'invasion de quelque maladie pestilentielle exotique, les mesures locales peuvent devenir insuffisantes, les maires, manquer de compétence et d'autorité. La loi du 3 mars 1822, dont l'objet exclusif était les épidémies extérieures, avait suspendu,

en ce cas, les pouvoirs des maires et remis au roi et à une administration spéciale, la police sanitaire des frontières.

Le régime des quarantaines, des cordons sanitaires armés, la peine de mort, la dégradation civique pour des violations de règlements avaient rendu cette loi si impopulaire que le législateur de 1902 ne voulut pas en accepter expressément l'égide. Il en conserva, du moins, les principes et l'esprit, et en étendit même l'application aux épidémies autochtones. L'article 8, comme la loi de 1822, impose, selon les termes de M. Cornil, le rapporteur au Sénat, « la substitution du pouvoir central aux pouvoirs « locaux, en cas de dangers qui doivent être combattus, « en passant par dessus toute la réglementation ordinaire « et toutes les difficultés de détail ».

Ainsi se trouve organisé, pour la lutte contre les maladies transmissibles, le système des trois échelons dont parlent MM. Strauss et Filassier. « Le premier échelon est représenté par le maire, le second par le préfet qui, en cas d'épidémie, peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par le maire ; il fallait retenir enfin l'hypothèse où les armes locales seraient insuffisantes, et c'est ici que nous rencontrons le troisième échelon : le Président de la République interviendra par décret, après avis du Comité consultatif d'hygiène de France. »

CHAPITRE VI

LE PERMIS MUNICIPAL DE CONSTRUIRE

La loi du 15 février 1902 a un caractère essentiellement préventif. Les pouvoirs qu'elle attribue au maire ont pour but de faire cesser, mais surtout de prévenir, les maladies transmissibles ; les mesures relatives aux immeubles doivent tendre moins à assainir les habitations existantes, qu'à empêcher l'édification de maisons insalubres. De là la nécessité d'un examen préalable par l'autorité administrative compétente des projets et des plans de construction ; de là, l'institution du permis municipal de construire organisée par l'article 11 de la loi.

L'idée n'était pas nouvelle et, dans notre législation même, le permis de construire avait des précédents. Lors de la discussion de la loi du 13 avril 1850, M. Théophile Roussel, désireux de rendre réellement profitable pour la salubrité publique, l'expropriation d'un quartier malsain, avait vainement insisté pour que l'acquéreur des terrains ne pût élever de construction que conformément aux plans adoptés par l'administration municipale, après avis du conseil d'hygiène publique, sous peine d'une amende

de 16 à 500 francs et de la démolition des travaux exécutés.

Le décret du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, dans ses articles 3 et 4, exigeait du propriétaire qui voulait construire une maison, qu'il déposât le plan et des coupes cotées de l'immeuble et se soumît aux prescriptions à lui faites par l'administration, dans l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publiques. L'article 9 permettait d'étendre par décret cette disposition aux autres villes qui en faisaient la demande. 160 communes de France usèrent de cette faculté.

A l'étranger, plusieurs lois sanitaires obligeaient les particuliers à se conformer rigoureusement aux dispositions des règlements locaux, et à obtenir des pouvoirs municipaux, soit avant la construction, soit avant l'habitation, une autorisation préalable. Telles la loi suédoise sur le service de la salubrité du royaume (art. 13), la loi hongroise de 1876 (art. 11), la loi anglaise de 1875, « the public health act » (art. 25), le code sanitaire de la ville de New-York (art. 17). Le règlement de la ville de Bruxelles contenait l'article 5 suivant : « Tout constructeur de mai-« son, avant de se mettre à l'œuvre, doit adresser au Col-« lège un plan et des coupes cotées des constructions qu'il « projette, et se soumettre aux prescriptions qui seront « faites dans l'intérêt de la salubrité. »

Les hygiénistes français réclamaient instamment que la mesure inaugurée dans notre pays par le décret de

1852, et appliquée par plusieurs nations étrangères, trouvât une place dans la nouvelle loi sanitaire et que le permis de construire fût même complété par un permis d'habitation. Le gouvernement fit droit à cette double demande et inséra, dans le projet, l'article 4, qui devait devenir l'article 11 de la loi : « Aucune habitation ne peut « être construite sans un permis du maire constatant que, « dans le projet qui a été soumis, les conditions de salu- « brité prescrites par le règlement sanitaire prévu à l'ar- « ticle 9, ont été observées. Aucune habitation nouvelle- « ment construite ne peut être occupée qu'après une « autorisation délivrée par le maire. »

La commission de la Chambre limita l'obligation du permis de construire aux villes dont la population était supérieure à 5.000 habitants, tout en réservant la possibilité d'appliquer cette disposition aux communes de moindre importance, lorsque le préfet, après avoir pris l'avis du conseil départemental d'hygiène, le jugerait utile. La commission du Sénat, soit avant la première, soit avant la seconde délibération, amenda, compléta l'article et lui donna sa rédaction définitive.

On a voulu reprocher à cette disposition de constituer dans la loi de 1902 une superfétation, d'édicter une prescription inutile. Le propriétaire qui veut construire, n'a-t-il pas l'obligation de se conformer aux règlements sur la santé publique, le maire ne possède-t-il pas les moyens de contrôler l'exécution des arrêtés sanitaires et de pour-

suivre la répression pénale des contraventions constatées ?

Un pareil raisonnement méconnaît non seulement le caractère de la loi, mais aussi les scrupules habituels de l'autorité municipale et l'intérêt des particuliers. Le maire hésitera à relever avec rigueur, dans une maison achevée, les infractions au règlement sanitaire ; il s'inclinera facilement devant le fait accompli et les situations acquises ; bien rares seront les cas où il poursuivra la démolition de tout ou partie de ce qui a été construit. Quant au particulier, il peut de bonne foi, par ignorance ou par imprudence, enfreindre les dispositions du règlement sanitaire. L'examen des plans par le bureau d'hygiène, l'avertissement donné par le maire permettront la rectification du projet défectueux, alors que la destruction et la reconstruction de la maison auraient entraîné les dépenses les plus considérables.

Le législateur, voulant éviter néanmoins que les pouvoirs du maire n'entravent de façon abusive les droits de libre disposition du propriétaire, a atténué le projet primitif. Il a supprimé, peut-être à tort, le permis d'habiter qui constituait le corollaire du permis de construire ; il a imposé l'autorisation de bâtir seulement aux villes qui ont plus de 20.000 habitants, celles qui ont, aux termes de l'article 20, un bureau d'hygiène et un service sanitaire compétent. Chaque commune a d'ailleurs le droit d'insérer dans le règlement municipal, une prescription sembla-

ble. (Art. 35 du règlement modèle B, dit pour commune rurale, du département de la Seine.)

Le maire ne peut pas ajourner indéfiniment le permis de construire : à l'expiration du délai de vingt jours après le dépôt du dossier à la mairie, le propriétaire a le droit de considérer son projet comme accepté sans réserves et de commencer les travaux. (Conseil d'État, 7 et 20 juillet 1906, aff. Machart.) Enfin, le propriétaire dont la demande aurait été rejetée injustement par l'autorité municipale, peut solliciter et obtenir du préfet l'autorisation nécessaire.

Quelle est la sanction de la décision administrative accordant ou refusant le permis de construire ? L'autorisation n'a pas pour effet de mettre définitivement l'immeuble à l'abri de tout reproche d'insalubrité, le propriétaire à couvert de toutes poursuites. Déjà, sous le régime du décret de 1852, la jurisprudence avait apprécié que le permis n'enlevait pas à la commission des logements insalubres et au conseil municipal, le droit de prescrire et d'indiquer les mesures nécessaires pour remédier à l'insalubrité des logements, situés dans les maisons dont les plans avaient été soumis à l'administration (Conseil de préfecture Seine, 6 août 1878). Le texte de l'article 11 de la loi de 1902 dispose nettement que, même en cas d'autorisation, procès-verbal peut être dressé, si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées.

Le défaut d'autorisation rend l'intéressé passible de la pénalité prescrite par l'article 27 de la loi, une amende de

16 à 500 francs, et l'expose aux poursuites édictées par l'article 12 contre le propriétaire d'immeubles insalubres. Le maire doit alors agir sans faiblesse et sans vains scrupules ; le particulier serait mal venu à se plaindre des rigueurs d'une procédure qu'il lui eût été facile d'éviter.

CHAPITRE VII

LE MAIRE ET LES IMMEUBLES INSALUBRES

La loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres est expressément abrogée par l'article 31 de la loi du 15 février 1902. Aucune de ses dispositions n'a plus de force légale. La jurisprudence a décidé que les arrêtés pris en vertu de la loi du 13 avril 1850, avaient cessé de produire effet (Crim., Cass., 3 février 1905), mais que, cependant, l'abrogation n'a pas eu pour conséquence de paralyser l'exécution des mesures régulièrement ordonnées par application de cette loi (Cons. d'Etat, 17 novembre 1905).

La surveillance et l'assainissement des habitations insalubres sont prévus par l'article 12 de la nouvelle législation. Les remaniements et les modifications considérables apportés au régime antérieur ont pour but d'élargir l'étendue d'application de la loi, d'assurer l'exécution constante et complète de ses prescriptions, la réalisation rapide des mesures d'assainissement ordonnées par les autorités compétentes.

La loi du 15 février 1902, dans son article 12, ne vise plus seulement les logements insalubres, c'est-à-dire les

immeubles bâtis destinés à l'habitation, occupés par des locataires, insalubres du fait du propriétaire et au préjudice des seuls preneurs, mais tous les immeubles bâtis ou non, attenant ou non à la voie publique, loués ou habités par le propriétaire, dangereux pour la santé des habitants ou des voisins, malsains pour une cause inhérente à l'immeuble, dépendant du bailleur ou imputable au locataire.

La surveillance d'un domaine aussi vaste, l'appréciation délicate de droits et d'intérêts contraires devaient appartenir à des autorités actives et prudentes. L'étude, faite plus haut, du personnel actuel de l'administration sanitaire, nous a permis de constater l'éviction totale, en cette matière du moins, du conseil municipal et la suppression de la commission des logements insalubres.

Le principal rouage de l'organisation nouvelle, c'est la commission sanitaire prévue par l'article 20 de la loi.

Cette assemblée, malgré la fréquence de ses réunions, n'était pas permanente et ne pouvait exercer un contrôle continuel des conditions sanitaires des immeubles de la circonscription : elle avait besoin d'agents chargés de relever et de signaler les cas d'insalubrité, de mettre en mouvement la procédure de l'article 12.

D'autre part, la commission sanitaire était avant tout un conseil technique, n'ayant généralement dans la loi qu'un rôle consultatif ; il ne lui appartenait guère de rendre ni surtout de faire exécuter des décisions, inspirées sans doute par des considérations d'ordre sanitaire, mais

dont les conséquences intéressaient la liberté et la propriété des citoyens et les finances publiques. Il fallait donc qu'une autorité judiciaire ou administrative fut désignée, pour incorporer dans un acte exécutoire, jugement ou arrêté, les délibérations de la commission et pour assurer même par la force l'application des mesures prescrites.

Dans le projet primitif, le maire possédait, concurremment avec l'inspecteur sanitaire, le droit de mettre la commission en mouvement. L'article 12 confie ce rôle au maire seul, mais il ajoute, appliquant la doctrine générale de la loi, que le préfet pourra, « à défaut du maire », et sans doute après une mise en demeure, saisir la commission sanitaire.

Le maire ne doit pas se borner à désigner à la commission une maison et à la signaler comme malsaine.

Informé, soit par une plainte, soit par les soins de la police municipale, de l'insalubrité de l'immeuble, il a le devoir de procéder personnellement ou par les soins du bureau d'hygiène, à une visite des lieux.

Si le maire constate que l'immeuble est insalubre et ne peut être assaini par la seule application du règlement sanitaire, il rédige un rapport relatant ses opérations, et conclut, soit à l'utilité de certains travaux, soit à la nécessité d'interdire l'habitation. Ce document est déposé au secrétariat de la mairie, à la disposition des intéressés, puis transmis à la commission sanitaire.

Un véritable débat s'engage devant cette commission.

Les intéressés, instruits du rapport, sont appelés à fournir leurs explications et ils ont un contradicteur précisément en la personne du maire. Le maire est demandeur ou plutôt joue en quelque sorte le rôle du ministère public devant une juridiction répressive, pour soutenir le mérite de sa propre poursuite.

La commission sanitaire émet-elle un avis contraire aux propositions du maire ? Celui-ci a le droit de saisir le préfet qui porte d'office l'affaire devant le conseil départemental d'hygiène. Le magistrat municipal peut, sur sa demande, être entendu en ses observations par cette assemblée.

« Dans le cas où l'avis de la commission n'a pas été contesté par le maire ou s'il a été contesté, après notification par le préfet de l'avis au conseil départemental d'hygiène, le maire prend un arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant interdiction d'habiter.

Sous le régime de la loi de 1850, article 5, c'était le conseil municipal qui déterminait, après examen du rapport de la commission des logements insalubres et des observations des parties intéressées, les travaux d'assainissement nécessaires, fixait le délai d'exécution et désignait les habitations qui n'étaient pas susceptibles d'être assainies. Il pouvait, en ce dernier cas, interdire provisoirement la location à titre d'habitation. L'interdiction absolue ne pouvait être prononcée que par le conseil de préfecture.

Les termes mêmes de la loi indiquaient que le conseil municipal ainsi que le conseil de préfecture n'étaient nullement liés par l'avis de la commission des logements insalubres. Le rapport de cette assemblée constituait pour eux, comme les observations et les défenses des parties, un simple élément de conviction. Ils conservaient une entière liberté d'appréciation dont d'ailleurs ils usaient rarement.

L'indépendance du maire à l'égard des délibérations des assemblées sanitaires statuant sur l'insalubrité d'un immeuble, est-elle aussi complète ? L'arrêté municipal contient-il une simple homologation ou une véritable décision ?

Les deux opinions ont été successivemnet soutenues à la tribune, au cours de la discussion de la loi.

Les auteurs du projet et les membres de la commission de la Chambre estimaient que le maire devait se borner à rendre exécutoire l'avis de la commission ou du conseil d'hygiène.

« Lorsque les avis auront été donnés, disait M. Tau-
« dière à la séance du 26 juin 1893, c'est le représentant
« du pouvoir, le maire qui prendra alors un arrêté pour
« traduire par le « mandons et ordonnons », si je com-
« pare cette situation aux situations juridiques, les avis
« devenus définitifs des deux commissions qui ont exa-
« miné successivement l'affaire... Lorsque les avis ont
« été donnés, c'est le maire qui, par un arrêté, les sanc-

« tionne et ordonne que les travaux indiqués soient exé-
« cutés...

« Autrefois c'était le conseil de préfecture qui prenait
« un arrêté sur l'avis de ces commissions et on peut
« dire que l'arrêté était toujours conforme à ces avis.
« Désormais, ces avis sont définitifs quant à la question
« d'hygiène et à ses conséquences et le maire se substi-
« tuera au conseil de préfecture pour rendre cet avis exé-
« cutoire en le transformant en arrêté ».

Le Sénat, le 5 février 1897, critiquant les atteintes portées à l'indépendance communale par l'article 10 devenu l'article 12, regrettait que « le maire eût à prendre un arrêté dans lequel il n'était pour rien et à signer l'œuvre d'un autre », il prévoyait « que l'on trouverait peu de maires résignés à jouer ce rôle par trop discret et par trop effacé ». Le Sénat impressionné rejettait, sur ce point, le projet du gouvernement et de la commission.

Le lendemain, M. Cordelet monta à la tribune et déplora le vote de la veille. Pour démontrer combien les craintes de la majorité étaient peu justifiées, il professait une doctrine tout opposée à celle de M. Taudière.

« Quel est donc le rôle de ces commissions sanitaires,
« qui ne sont autre chose en réalité que les conseils d'hy-
« giène d'arrondissement ? ...elles donnent des avis ; ce
« sont des commissions purement consultatives. Qui
« donc est l'éditeur responsable ? C'est le maire qui après
« l'avis du conseil municipal a à pendre un arrêté. »

Les contradictions relevées entre les rapporteurs de la

loi et les membres des commissions, ne permettent pas de trouver, dans les travaux préparatoires, une définition exacte du rôle du maire, en matière de logements insalubres. Il semblait que l'interprétation du texte proposé pouvait sans inconvénient changer, suivant qu'il s'agissait de faire valoir les garanties données aux particuliers contre l'ignorance et l'inexpérience des maires ou rassurer ceux qui craignaient pour les citoyens et les communes « la tyrannie de l'hygiène et des assemblées sanitaires ».

Toutefois le texte définitif de l'article 12 rend plus admissible l'opinion de M. Taudière. Le maire, dans son rapport, propose à la commission sanitaire certaines mesures : travaux d'assainissement ou interdiction d'habitation.

La commission ne se contente pas de donner son avis sur l'utilité et la nature des travaux ou la nécessité d'interdire l'habitation. Elle fixe le délai dans lequel les ouvrages doivent être achevés ou la date à laquelle l'immeuble devra cesser d'être habité.

Le maire, à la suite de la décision de la commission sanitaire ou du conseil départemental d'hygiène, doit prendre, sans retard, un arrêté pour ordonner et enjoindre aux propriétaires de se conformer dans les délais déterminés aux prescriptions des assemblées sanitaires.

Il excéderait ses pouvoirs en imposant des travaux que la commission sanitaire ou le conseil d'hygiène n'auraient pas spécifiés.

Le maire est enfin chargé de l'exécution de l'arrêté qu'il a pris dans ces conditions.

Un recours suspensif est ouvert aux intéressés devant le conseil de préfecture, dans le mois qui suit la notification individuelle. Devant cette juridiction, le propriétaire n'a pas de contradicteur, la commune ni le maire ne sont parties en cause. (Le 21 décembre 1906, le conseil de préfecture de la Côte-d'Or a admis un recours formé contre un arrêté du maire de Dijon portant interdiction d'habiter, pour défaut de motifs ; aff. Brey.)

Si l'arrêté n'est pas déféré au conseil de préfecture ou s'il a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté dans le délai imparti les mesures jugées nécessaires, sont poursuivis devant les tribunaux répressifs et passibles d'une double sanction.

La loi distingue seulement suivant que l'arrêté municipal prescrit des travaux ou interdit l'habitation.

Dans le premier cas, les contrevenants sont poursuivis devant le juge de simple police, qui leur applique les peines de l'article 471, § 15, du Code pénal et autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office et à leurs frais. La réparation civile n'est plus une faculté pour les tribunaux, c'est une obligation qui s'impose et que la loi met en première ligne, avant la pénalité.

Le maire, en vertu de ce jugement, agira comme en matière de travaux communaux, dans les formes et conditions prévues par l'ordonnance du 14 novembre 1837 et la

loi du 5 avril 1884. La direction et la surveillance des travaux appartiendront au service municipal des travaux publics. Les dépenses en résultant seront portées au budget communal ; mais, comme elles constituent de simples avances, le maire devra prendre contre le propriétaire un arrêté de recouvrement.

La créance de la commune est, aux termes de l'article 15 de la loi, garantie par un privilège d'une nature spéciale sur les revenus de l'immeuble, qui a rang après les privilèges énoncés par les articles 2102, 2103 du Code civil et par l'hypothèque générale sur tous les biens présents et à venir de la partie condamnée (art. 2133, C. civil).

Lorsque l'arrêté municipal porte interdiction d'habiter, les délinquants ne sont plus poursuivis devant le juge de simple police, mais devant le tribunal correctionnel. La pénalité prévue est une amende de 16 à 500 francs ; de plus, le tribunal autorise le maire à faire expulser, aux frais du condamné, les occupants de l'immeuble.

La jurisprudence a eu à se demander quels étaient, aux termes de l'article 14, les intéressés susceptibles d'être poursuivis et condamnés. Le locataire de l'immeuble ou le régisseur peuvent-ils être retenus pour avoir habité ou laissé habiter un immeuble frappé d'interdiction par le maire ?

Le tribunal correctionnel de Caen, par jugement du 16 mars 1905, dans une affaire où le propriétaire et le locataire étaient tous deux prévenus, a relaxé le premier

et condamné le second, au prétexte que la disposition pénale de l'article 14 est de droit étroit, punit simplement les personnes « intéressées à l'infraction » et qu'il paraît impossible de faire rentrer dans ces termes, le propriétaire qui n'occupe pas l'immeuble et qui n'est astreint, par aucune disposition spéciale, à faire sortir le locataire.

La Cour de Lyon, faisant une plus sage appréciation des termes de la loi et des intentions du législateur, a acquitté le régisseur de l'immeuble, les articles 12 et 14 de la loi ne rendant responsables, au point de vue pénal, que les propriétaires, usufruitiers et usagers.

Le Congrès national d'hygiène et de salubrité de Marseille, tenu en octobre 1906, a émis, sur la proposition de M. Filassier, un vœu tendant à « autoriser l'administra-« tion à mettre en cause tous ceux qui auraient nui à la « salubrité de l'immeuble, et non pas seulement les pro-« priétaires ».

Les locataires, régisseurs ou concierges qui s'opposeraient aux visites et aux enquêtes du maire, ou mettraient un obstacle quelconque à l'accomplissement de ses fonctions, pourraient se voir appliquer, aux termes de l'article 29 de la loi, une pénalité de 100 à 500 francs d'amende, de 500 à 1.000 francs, en cas de récidive.

L'insalubrité d'un immeuble peut être le résultat de causes générales, extérieures et permanentes, que de simples travaux d'assainissement ne pourraient faire disparaître.

La loi du 13 avril 1850, dans son article 13, avait admis, en ce cas, le principe de l'expropriation, pour cause d'utilité publique, des immeubles situés dans un rayon déterminé et l'application de la loi du 3 mai 1841. Dans l'article 18, la loi de 1902 reproduit l'ancien article 13. Le dernier alinéa seul constitue une innovation.

Le propriétaire exproprié était privé du droit de préemption que lui accordaient les articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841 ; l'article 18 lui restitue ce droit, mais seulement au cas où les parties restant en dehors des alignements sont d'une étendue et d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres.

Qui jugera si l'insalubrité tient à des causes extérieures ou permanentes ? C'est évidemment la commission sanitaire. Le maire, dans cette procédure, aura à compter non seulement avec cette commission, mais avec le conseil municipal.

M. Jules Siegfried a déposé, le 3 juin 1904, une proposition de loi relative à « l'expropriation pour cause d'insalubrité publique ». La réforme, calquée sur la loi anglaise du 18 août 1890, article 21, consisterait dans l'évaluation plus rationnelle de l'immeuble exproprié, basée sur la valeur vénale seule, abstraction faite des revenus que l'insalubrité apporte au propriétaire par l'entassement des locataires ou le défaut de réparations.

Le Congrès de Genève et le Congrès national d'hygiène et de salubrité de Marseille, sur la proposition de

M. Filassier, ont émis le vœu : « que l'exécution des travaux « d'assainissement soit facilitée par l'intervention d'une « loi d'expropriation publique pour cause d'insalubrité, « qui défalquerait de la valeur de l'immeuble, considéré « comme insalubre, la somme nécessaire pour le remettre « en état de salubrité. »

CONCLUSION

La méthode que nous avons suivie au cours de ce travail, nous dispense d'une longue conclusion. L'exposé de la législation sanitaire, depuis la Révolution jusqu'à la loi de 1902, a été, à la fois, historique et critique. Notre étude de la loi du 15 février 1902 et du rôle qui appartient aujourd'hui au maire, nous a permis de signaler, à la fois, les progrès réalisés et les difficultés que la mise en pratique a révélées ou pourra soulever dans l'avenir.

Les lois sanitaires dont on a doté notre pays pendant le siècle dernier, eussent été inutiles, si les maires, le pouvoir central et la jurisprudence avaient su interpréter, aussi largement qu'on l'a fait en Belgique, les pouvoirs donnés aux municipalités par les lois du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790.

Ces lois destinées à se corriger et à se parfaire les unes les autres, eussent été susceptibles de produire des résultats satisfaisants, si elles avaient fait l'objet d'une application complète et constante; si, suivant le mot de M. Langlet, « on ne les avait laissé rouiller successivement dans « l'arsenal législatif, faute de s'en servir ».

La loi du 15 février 1902 a eu précisément pour but de

définir les pouvoirs sanitaires du maire, jusque-là « théoriquement illimités », de distinguer exactement le domaine des attributions respectives des municipalités et des préfets, de préciser dans quel cas, dans quelles conditions et avec quelles formes, le pouvoir central peut contraindre le maire oublieux de ses devoirs et même se substituer à lui.

Il ne faut donc pas s'attarder à rechercher si la loi nouvelle a eu pour effet de restreindre ou d'augmenter les pouvoirs du maire. Ainsi posé, le problème ne pourrait d'ailleurs se résoudre que par une distinction.

Au regard des lois de la Révolution, le maire a des attributions sanitaires moins étendues : les épidémies, les établissements insalubres, les ateliers et manufactures lui échappent ; il a aussi moins d'indépendance et il agit sous la tutelle fortement organisée de l'autorité supérieure.

Au regard de la législation immédiatement antérieure, ses fonctions sont accrues de la matière des immeubles insalubres. A ceux qui se plaindraient de trouver à la loi de 1904 un caractère trop centralisateur, nous répondrions que cette loi fait une pure application des principes de la loi municipale du 5 avril 1884.

Le maire conserve généralement le soin d'apprécier les cas dans lesquels il doit intervenir ou, tout au moins, le choix des mesures à prendre. Le pouvoir central ne peut procéder lui-même que si le mauvais vouloir du magis-

trat communal est certain, et si les effets de cette résistance peuvent être dangereux pour la santé publique.

« Il n'y a plus ici centralisation ni décentralisation, il « y a manquement à un devoir positif, a dit M. Henri « Monod, ...une loi qui s'inspire de cet esprit, qui donne « aux pouvoirs locaux ces attributions nouvelles et, au « pouvoir central, cette autorité limitée est, non pas con- « traire mais conforme aux vrais principes de la décen- « tralisation ». (*Revue pratique d'hygiène municipale*, avril 1905).

Les résultats produits, jusqu'à ce jour, par la loi du 15 février 1902, sont encore bien modestes.

La mise en œuvre du régime nouveau dans les communes, est très lente. L'article 34 prévoyait que la loi entrerait en vigueur un an après sa promulgation. On espérait qu'une année suffirait à l'organisation des services. Ce délai a été largement dépassé. A l'heure actuelle, toutes les communes n'ont pas leurs règlements sanitaires, toutes les villes qui, par application de l'article 19, devraient avoir un bureau d'hygiène, n'en sont pas pourvues.

A qui incombe la responsabilité de ces retards?

On a voulu rejeter exclusivement la faute sur les communes et on s'est empressé de taxer les maires de négligence.

Pareil reproche n'est pas totalement mérité. La loi de 1902 annonçait l'apparition prochaine de règlements d'administration publique déterminant les conditions

d'organisation et de fonctionnement des bureaux d'hygiène et des services de désinfection.

Le décret relatif aux bureaux d'hygiène a paru seulement le 8 juillet 1905 ; le décret relatif aux services publics de désinfection, le 10 juillet 1906.

Le pouvoir central, en adressant ces règlements aux préfets, les informait de l'envoi incessant d'instructions et de circulaires. La circulaire concernant les bureaux d'hygiène a été transmise aux préfets en avril 1906, sous la date du 23 mars 1906.

Nous comprenons mal dans ces conditions l'impatience que manifeste le ministère de l'intérieur, en présence des lenteurs de l'administration municipale. Dans une lettre adressée aux préfets, quelques mois après l'envoi de la circulaire concernant les bureaux d'hygiène, dans la réponse à une question de M. Georges Berry à la Chambre des députés dans les premiers mois de l'année 1907, M. le président du Conseil se plaint « que ni les municipalités, ni les départements ne remplissent tout leur devoir » et ajoute pour disculper son administration « qu'il n'était pas nécessaire d'attendre les prescriptions ministérielles pour se conformer à la loi. » Dans un discours plus récent encore, prononcé le 27 avril 1907, à la séance de la commission permanente de préservation contre la tuberculose, M. Clémenceau constate avec amertume que, contrairement aux lois d'assistance « qui vont d'elles-mêmes et sans effort jusqu'à l'extrême limite de leur domaine », la loi du 15 février 1902 rencontre tou-

tes sortes d'obstacles ; « le ministre de l'intérieur, loin « de rencontrer chez les municipalités, les concours « empressés qu'il pourrait en attendre, est obligé d'enga- « ger et de poursuivre une lutte de chaque jour, pour « vaincre leur indifférence ».

Plus loin, il semble condamner le régime établi par la loi : « En ce qui concerne la protection de la santé publi- « que, ce sont les municipalités et les conseils généraux « que la loi, à tort ou à raison, a chargés de l'organisa- « tion de la défense, sous le contrôle et avec la participa- « tion budgétaire de l'Etat ».

C'est trop se hâter de juger la loi et de blâmer l'administration municipale. Une critique de l'une et de l'autre ne pourra être utilement faite, que le jour où le régime nouveau aura été réellement mis en pratique.

La loi du 15 février 1902 n'a pas encore été appliquée, parce que les rouages indispensables à son fonctionnement n'ont pas été mis en mouvement, parce que les idées dont elle est l'expression, n'ont pas pénétré dans les masses et parfois même dans les administrations communales.

Pour qu'elle reçoive une application générale et régulière, il ne convient pas de procéder exclusivement à grand renfort d'injonctions ou de mises en demeure. Ces procédés aboutiraient à une exécution factice des prescriptions légales, à cet « hygiénisme officiel » qui se manifeste par des règlements sanitaires vite oubliés, des bureaux d'hygiène inactifs, des services mort-nés

de désinfection, des statistiques et des pancartes inutiles.

Il faut surtout que, du pouvoir central jusqu'aux particuliers, tous ceux qui sont chargés de faire respecter la loi, s'essaient d'abord à la faire connaître et apprécier. Il faut donc compléter l'éducation sanitaire des municipalités comme du peuple, apprendre aux maires à bien user des droits qu'ils tiennent, depuis un siècle, de la législation et qu'ils ont trop longtemps ignorés.

L'administration supérieure, les sociétés scientifiques, les associations philanthropiques sont également qualifiées pour instruire le maire et le guider dans l'exercice de ses attributions, concurremment avec les bureaux d'hygiène, les conseils d'hygiène de département et les commissions sanitaires.

Le pouvoir central dispose du moyen excellent des circulaires et des instructions dont il doit faire un large usage, tout en laissant aux municipalités, pour bien comprendre et appliquer ces prescriptions, le temps qu'il lui a fallu pour les élaborer. L'institution par les départements des inspecteurs sanitaires, ayant le rôle purement consultatif que définit la circulaire ministérielle du 19 juillet 1902, produirait, sans doute, un effet aussi heureux que la création et le fonctionnement des inspecteurs du travail et des inspecteurs de l'assistance publique, pour l'application des lois ouvrières et des lois d'assistance.

Les savants par leurs congrès, leurs réunions, leurs conférences, leurs brochures et leurs journaux, peuvent puissamment aider à éclairer les municipalités, en signa-

lant les solutions pratiques des problèmes d'hygiène qui intéressent les communes. Le Congrès National d'Hygiène et de Salubrité tenu à Marseille en octobre 1906 et l'Exposition d'Hygiène Urbaine qui a réuni à Lyon, en mai 1907, le Congrès de l'Alliance d'Hygiène Sociale et de l'Association Générale des Ingénieurs et Hygiénistes Municipaux montrent que la science a compris ses nouveaux devoirs.

Les associations philanthropiques, qui dirigent souvent l'opinion, doivent se préoccuper des questions d'hygiène, aussi bien que des questions d'assistance sociale, elles doivent peser de toute leur influence sur le maire, pour provoquer son intervention et tenir son attention sans cesse en éveil. Les sociétés de secours mutuels notamment, sont directement intéressées au problème de la santé et de l'hygiène publiques et surtout à la salubrité des habitations.

L'action des individus et des collectivités, des associations et des pouvoirs publics, de l'État et des communes, de l'administration centrale et du maire doit être, en un mot, solidaire en matière d'hygiène publique, comme solidaires sont tous leurs intérêts ; suivant le mot de M. Charles Dupuy, président du Conseil, à la séance de la Chambre du 26 juin 1893 :

« Au fond toute la question de l'hygiène se ramène à cette idée, inspirer, même par la force de la loi, le sentiment de la solidarité à ceux qui n'en sont pas suffisamment pénétrés ».

BIBLIOGRAPHIE

Morgand. — La loi municipale.

Moreau. — Le règlement administratif.

Laferrière. — Traité de juridiction administrative.

Constant. — La décentralisation dans la commune.

Guiraud. — Manuel d'hygiène.

Fonsagrives. — Hygiène et assainissement des villes.

Monod. — Les pouvoirs de l'administration sanitaire.

Peschaud. — De l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène publique.

Dubarle. — Les projets de réglementation générale de l'hygiène.

Filassier. — De la détermination des pouvoirs publics en matière d'hygiène.

Jourdan. — Législation des logements insalubres (1900).

— Pouvoirs des maires en matière de salubrité des habitations (1900).

Strauss. — La croisade sanitaire.

Remond. — La police municipale et la salubrité publique.

Strauss et Filassier. — La loi sur la protection de la santé publique.

Jourdan. — Législation des logements insalubres (1904).

Monod. — La santé publique.

Dalloz. — Repertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence.

— Supplément au répertoire.

— Code des lois politiques et administratives.

— Recueil périodique de jurisprudence et de législation.

Revue des Deux-Mondes.

Revue de Paris.

Grande revue.

Revue pratique d'hygiène municipale, urbaine et rurale. (Années 1905, 1906, 1907).

Compte rendu des travaux des conseils départementaux et des commissions sanitaires des départements :

Bouches-du-Rhône, année 1903.
Vaucluse, années 1903, 1904, 1905, 1906.
Haute-Garonne, année 1903.
Côte-d'Or, année 1904.
Somme, années 1903-1904.
Loire-Inférieure, année 1903.
Nord, année 1904.
Seine-Inférieure, année 1903.
Seine-et-Marne, années 1903-1904.
Vienne, années 1903-1904.
Meurthe-et-Moselle, année 1903.

Vu :
Le Doyen,
G. Bry.

Vu :
Le président de la thèse,
Aix, le 15 juin 1907.
Moreau.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
Aix, le 15 juin 1907.
Belin.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION. 1

PREMIÈRE PARTIE. — **L'intervention des pouvoirs publics en matière d'hygiène.**

Chapitre I.— L'insuffisance de l'initiative privée. 9

Chapitre II.— L'intervention des pouvoirs publics 12

Chapitre III. — L'hygiène publique est une fonction municipale. 21

DEUXIEME PARTIE.— **Les pouvoirs sanitaires du maire avant la loi de 1902.**

Chapitre I.— De la période révolutionnaire à la Restauration.

Section I. — L'attribution générale, complète, exclusive et absolue de la fonction sanitaire aux municipalités. Décret du 14 décembre 1789, loi des 16-24 août 1790. . 25

Section II. — Les modifications et les restrictions apportées au caractère et à l'étendue de cette attribution.

§ 1. — Le maire, agent du pouvoir central 32

§ 2. — Le préfet de police à Paris, les commissaires généraux de police des grandes villes. 12 messidor, an VIII, 3 Brumaire, an IX 36

§ 3. — Les sépultures. D. 12 juin 1804 37

§ 4. — Les travaux de salubrité. L. 16 sept. 1807 . . . 39

§ 5. — Les établissements insalubres. D. 10 oct. 1810 . 42

§ 6. — Les épidémies. L. 3 mars 1822 44

Chapitre II. — La révolution de 1830. Les lois municipales de 1831 et 1837.
§ 1. — Les pouvoirs du maire et ses rapports avec l'administration supérieure 49
§ 2. — La nature de ses attributions sanitaires. . . . 52

Chapitre III.— La révolution de 1848. Les conseils d'hygiène et de salubrité. 58

Chapitre IV.— Les habitations insalubres.
Section I.— Pouvoirs du maire avant la loi du 13 avril 1850 65
Section II. — La loi de 1850. 69
Section III. — Les pouvoirs du maire en matière d'immeubles insalubres après 1850 82

Chapitre V. — Les pouvoirs sanitaires du maire de 1850 à 1884 88

Chapitre VI. — La loi municipale de 1884.
Section I. — Nature des pouvoirs du maire. 97
Section II. — Rapports du maire et de l'autorité centrale. 105
Section III. — Etendue des pouvoirs du maire. 112
Section IV. — Régime spécial à Lyon 114

Chapitre VII.— De 1884 à 1902.
Section I. — L'application de la loi du 5 avril 1884 . . . 117
Section II. — Les exigences de la jurisprudence 120
Section III. — L'inaction du pouvoir central 124

Chapitre VIII. — Les précédents de la loi de 1902. La croisade sanitaire et les projets de lois 128

TROISIÈME PARTIE. — **Les pouvoirs sanitaires du maire dans la loi du 15 février 1902.**

Chapitre I. — Le maire, agent de la santé publique dans la commune. Les inspecteurs sanitaires. 135

Chapitre II. — La nature de ses pouvoirs
Section I. — Ses rapports avec l'autorité supérieure . . 145
— II. — Ses rapports avec le conseil municipal . . 153

CHAPITRE III. — Les Conseils du maire.

Section I. — L'inspection sanitaire départementale . . . 158
— II. — Les bureaux d'hygiène 160
— III. — Les conseils d'hygiène et les commissions sanitaires 169

CHAPITRE IV. — Le règlement sanitaire

Section I. — Son utilité 181
— II. — Sa forme. 187
— III. — Son objet 188
— IV. — Voies de recours, sanctions. 196

CHAPITRE V. — Les pouvoirs des maires en temps d'épidémie 199

CHAPITRE VI. — Le permis municipal de construire . . . 203

CHAPITRE VII. — Le maire et les immeubles insalubres . . 209

CONCLUSION 221

La Rochelle, Imprimerie Nouvelle Noel Texier et Fils.

La Rochelle, Imprimerie Nouvelle Noel Texier et Fils.